



MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO

FREDERICO WELINGTON SILVEIRA SOARES

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA: O
CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

Salvador
2019

FREDERICO WELINGTON SILVEIRA SOARES

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA: O
CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

Salvador
2019

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS
Universidade Salvador, Laureate International Universities.

Soares, Frederico Welington Silveira

Planejamento estratégico e a melhoria da gestão pública: o caso do Ministério Público do Estado da Bahia. / Frederico Welington Silveira Soares.- Salvador: Unifacs, 2019.

113 f. : il.

Dissertação apresentada ao curso de Mestrado em Administração do Programa de Pós-graduação em Administração da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Augusto de Oliveira Monteiro.

1. Administração Pública. 2. Planejamento Estratégico. 3. Balanced Scorecard. I. Monteiro, Augusto de Oliveira, orient. II. Título.

CDD: 651

FREDERICO WELINGTON SILVEIRA SOARES

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A MELHORIA DA GESTÃO PÚBLICA: O
CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da Universidade Salvador, Laureate International Universities como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração, sob a aprovação da seguinte banca examinadora:

Augusto de Oliveira Monteiro – Orientador _____
Doutor em Administração Pública pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) em
programa conjunto com a Boston University.
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Lindomar Pinto da Silva _____
Doutor em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Ana Rita Silva Sacramento _____
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador, outubro de 2019

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pelo dom da vida.

Ao meu orientador, professor Dr. Augusto Monteiro, pelas lições, motivação, compreensão e sugestões que me guiaram no desenvolvimento desta pesquisa.

À professora Dra. Élvia Fadul, em nome de quem agradeço a todo o corpo de professores do mestrado em administração, que me proporcionaram aprendizado e conhecimentos valiosos, por meio das aulas e do convívio.

Aos meus colegas de mestrado pelo incentivo e motivação.

A minha esposa, Sulã Passos Braga Soares, e a meus filhos, Vitor Braga Soares e Amanda Braga Soares, pelo amor, compreensão e incentivo nas horas mais difíceis deste percurso.

À Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado da Bahia, Dra. Ediene Santos Lousado, pelo apoio e confiança depositados em mim, além da admiração por sua luta incansável por um Ministério Público mais eficiente, profissional e principalmente mais próximo ao cidadão.

Ao Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça, Dr. Marcelo Henrique Guimarães Guedes, por ser uma fonte de inspiração e motivação neste trabalho.

A todos os servidores da Superintendência de Gestão Administrativa do Ministério Público do Estado da Bahia que, com seu trabalho e dedicação, forneceram-me o suporte e condições para que eu pudesse realizar a presente pesquisa.

A todos os membros e servidores que fazem parte desta instituição e que tiveram gentileza e espírito colaborativo, participando direta ou indiretamente da pesquisa.

RESUMO

A construção de uma estratégia através da implantação de uma metodologia de planejamento estratégico é de fundamental importância para a Administração Pública. Tal iniciativa visa a mitigar problemas como a descontinuidade de projetos institucionais e suas repercussões na gestão das organizações em função da alternância de poder, característica dessa área. A relevância do estudo se justifica pois, com o crescimento da utilização do planejamento estratégico aumenta também o interesse da academia e a demanda dos gestores públicos por mais informações sobre o assunto. Por esses motivos, o momento é oportuno para a condução de uma pesquisa que trouxesse os desafios para o uso do planejamento estratégico e seus impactos na melhoria da gestão pública. A presente pesquisa, de natureza descritiva com abordagens quantitativa e qualitativa, buscou analisar o impacto que o uso da metodologia de planejamento estratégico causou na forma de gestão de uma instituição pública como o Ministério Público do Estado da Bahia – MPBA, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018. Os dados foram coletados por meio de questionários aplicados para todos os integrantes da instituição bem como por meio de entrevistas com membros e servidores que lidam diretamente com o planejamento estratégico nas diversas áreas da instituição, além de entrevistas com especialistas em Estratégia e Gestão Pública (acadêmicos e servidores efetivos ocupantes de cargos e gestão). Os resultados mensurados direcionam para uma evolução gradativa na forma da gestão da instituição com reflexos na melhoria do planejamento e execução de projetos, com indicadores monitorados continuamente demonstrando um elevado grau de execução físico-orçamentário destes.

Palavras-chave: Administração Pública. Estratégia. Planejamento Estratégico. *Balanced Scorecard*. Ministério Público do Estado da Bahia. Gestão Pública.

ABSTRACT

The construction of a strategy through the implementation of a strategic planning methodology is of fundamental importance for the Public Administration. This initiative aims to mitigate problems such as the discontinuity of institutional projects and their repercussions on the management of organizations due to the alternation of power, characteristic of this area. The relevance of the study is justified because, with the increasing use of strategic planning also increases the interest of academia and the demand of public managers for more information on the subject. For these reasons, the time is ripe for conducting research that would bring challenges to the use of strategic planning and its impacts on improving public management. This descriptive research with quantitative and qualitative approaches aimed to analyze the impact that the use of strategic planning methodology had on the management of a public institution such as the Public Prosecution Service of the State of Bahia - MPBA, in the period between 2003 and 2018. Data were collected through questionnaires applied to all members of the institution, as well as interviews with members and staff that deal directly with strategic planning in the various areas of the institution, as well as interviews with experts in Strategy and Public Management (academics and effective servants holding positions and management). The measured results point to a gradual evolution in the way the institution is managed, with an impact on the improvement of project planning and execution, with continuously monitored indicators showing a high degree of physical and budgetary execution..

Keywords: Public administration. Strategy. Strategic planning. Balanced Scorecard. Public Prosecutor of the State of Bahia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Etapas do Planejamento Estratégico Nacional	54
Figura 2 - Temas prioritários da atividade finalística – Planejamento Estratégico Nacional	57
Figura 3 - Estrutura Organizacional do MP – 1996-2002	66
Figura 4 – Estrutura organizacional - 2012	68
Figura 5 - organograma da Superintendência de Gestão Administrativa	70
Figura 6 – Ciclo do PDCA para os instrumentos de gestão do MP-BA	77
Figura 7 – Metodologia de revisão do planejamento estratégico	79
Figura 8 - Locais dos encontros regionais.....	80
Figura 9 - Detalhamento das sugestões de revisão no Planejamento Estratégico....	80
Figura 10 - Mapa Estratégico 2016 – Impacto dos Indicadores - Sociedade	89
Figura 11 – Mapa Estratégico 2016 – Impacto Dos Indicadores – Processos Internos	89
Figura 12 – Mapa Estratégico 2018 – Impacto Dos Indicadores – Sociedade	90
Figura 13 – Mapa Estratégico 2018 – Impacto Dos Indicadores – Processos Internos	90

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Conhecimento sobre a existência do Planejamento Estratégico	72
Gráfico 2 – Conhecimento de que o Planejamento Estratégico foi estabelecido por Ato Normativo.....	72
Gráfico 3 - Oportunidade dada pela instituição para participação	73
Gráfico 4 - sentimento de colaboração com os processos de elaboração/revisão do Planejamento Estratégico	75
Gráfico 5 - Percepção sobre se as ações do planejamento estratégico são implementadas nas atividades cotidianas.	75
Gráfico 6 - percepção se ações do Planejamento Estratégico são implementadas nas atividades cotidianas.	76
Gráfico 7 – conhecimento sobre a existência de projetos estratégicos.....	82
Gráfico 8 - Incentivo à cultura de criação e participação em projetos	82
Gráfico 9 - Incentivo à cultura de criação e participação em projetos	83
Gráfico 10 - Conhecimento sobre definição de metas a serem alcançadas.....	86
Gráfico 11 – conhecimento sobre a definição de indicadores a serem alcançados ..	86
Gráfico 12 - Identificação e mitigação de riscos	87
Gráfico 13 - Percentual de pessoas que acham que o planejamento estratégico deve ser implementado nas demais instituições públicas.....	87

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ranking das ferramentas baseadas no uso	15
Quadro 2 - Principais diferenças entre administração pública burocrática e a administração pública gerencial	27
Quadro 3 - Principais diferenças entre organizações privadas e públicas	36
Quadro 4 – Passos para construção do projeto	59
Quadro 5 - Documentos analisados	62
Quadro 6 – Perfis dos Entrevistados	64

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais diferenças entre administração pública burocrática e a administração pública gerencial	27
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	20
2.1 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL	20
2.1.1 Revisão de Conceitos Básicos	20
2.1.2 A Administração Pública Gerencial	22
2.1.3 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995	27
2.1.4 A continuidade do processo de modernização	30
2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO.....	34
2.2.1 Conceitos e diferenças do Planejamento Estratégico em Instituições Públicas e Privadas	34
2.2.2 Processo de Planejamento Estratégico	37
2.2.3 Metodologias para elaboração do Plano Estratégico	39
2.2.3.1 O Método Grumbach	39
2.2.3.2 O Balanced Scorecard - BSC	40
2.2.4 Benefícios do Planejamento Estratégico	42
2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNDO E SUA EVOLUÇÃO E MODERNIZAÇÃO NO BRASIL (REFORMA DO JUDICIÁRIO)	43
2.3.1 O Ministério Público em outros países	43
2.3.2 Histórico da estruturação do MP no Brasil	48
2.3.3 A Modernização do Ministério Público Brasileiro e o Planejamento Estratégico Nacional	52
2.3.3.1 O Planejamento Estratégico Nacional	53
3 METODOLOGIA.....	59
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	66
4.1 O DESENVOLVIMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MPBA NO PERÍODO DE 2003 A 2018.....	66
4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	
71	
4.2.1 O Grau de Formalização e a Lógica Participativa	71
4.2.2 A percepção dos colaboradores	74
4.2.3 O processo de revisão do Planejamento Estratégico	77
4.2.4 Os projetos estratégicos e sua continuidade	81
4.2.5 A Efetividade dos Projetos e do Planejamento Estratégico	85
4.2.6 Análise entre os indicadores alcançados e sua relação com a melhoria da gestão 88	

5 CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS.....	98
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	105
APÊNDICE B - MODELO DE e-mail DE APRESENTAÇÃO.....	113

1 INTRODUÇÃO

Pesquisando sobre as raízes históricas do Ministério Público, verifica-se que o conceito desta instituição remete a épocas mais remotas; contudo, embora a pesquisa dos elos históricos informe e enriqueça o conhecimento da instituição, a verdade é que o Ministério Público, tal como o conhecemos hoje, é relativamente recente (MAZZILLI, 2010).

À vista de um rápido retrospecto sobre a instituição, é possível identificar, mesmo na Roma clássica, ou no antigo Egito, ou até no promotor de justiça do direito canônico, algumas analogias com uma ou outra das atribuições ora conferidas ao Ministério Público.

Há que se considerar ainda que o Ministério Público se desenvolveu efetivamente do direito lusitano, com origens próprias, ainda que na França a instituição tenha surgido simultaneamente à do direito português (FRONTINI, 1999).

A Constituição Estadual de 1935 (BAHIA, 1935), no Título V, Capítulo II, pela primeira vez, dedicou um capítulo à definição das atribuições do Ministério Público. Na Constituição Estadual de 1947 (BAHIA, 1947), em seu art. 70, o Ministério Público tem título próprio e é definido como “órgão de defesa da lei e de sua fiel execução”, sob chefia do Procurador-Geral de Justiça. A partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Ministério Público desvincula-se do Poder Executivo e assume um novo papel na sociedade. A instituição deixou de ser apenas um órgão de acusação e teve ampliada as suas atribuições, o que lhe possibilitou zelar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis, assegurando a sua autonomia funcional e administrativa.

A Constituição Federal define o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O Ministério Público Brasileiro abrange o Ministério Público da União – MPU (compreendido pelo Ministério Público Federal - MPF, Ministério Público

Trabalho - MPT, Ministério Público Militar - MPM e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT) e os Ministérios Públicos dos Estados (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 127). Gozam de autonomia funcional e administrativa, ou seja, possuem prerrogativas, por exemplo, para realização de concursos públicos para admissão de promotores e servidores, realização de licitações de bens e serviços e gestão/controlar de sua execução orçamentária e financeira.

O fato é que o Ministério Público vem crescendo e, conseqüentemente, a sua estrutura administrativa, tornando-se cada vez mais significativa e com gestão própria de consideráveis recursos orçamentários e financeiros – no ano de 2018 as despesas do Ministério Público do Estado da Bahia foram de aproximadamente R\$ 648 milhões de reais (Portal Transparência, MPBA¹).

O trabalho do Ministério Público nunca esteve tão evidente como vem ocorrendo recentemente, em especial, pela sua atuação nas investigações e denúncias de grandes processos de corrupção como a Lava Jato. Soma-se a esse cenário a facilidade no acesso às informações que trazem como consequência o aumento da pressão da sociedade não apenas sobre o Ministério Público, mas sobre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Assim como ocorre nas demais instituições públicas, todas possuem em sua essência a necessidade obrigatória de alternância de poder, através da troca periódica do seu dirigente máximo. É assim com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Assim também ocorre com o Ministério Público, pois o seu Procurador-Geral de Justiça (dirigente máximo) é escolhido para comandar a instituição por 2 anos, sendo possível uma recondução consecutiva ao cargo.

Essa alternância de poder é salutar, porém, caso a instituição não esteja devidamente planejada sob a ótica institucional, pode ser gerado um grande problema e pode haver graves prejuízos em caso de uma eventual ausência de continuidade de projetos, incluindo aqueles com reflexos na sociedade. Além disso, no atual contexto de dificuldades econômicas, as instituições devem buscar a excelência na aplicação dos recursos públicos e nos seus resultados para a sociedade, tratando a aplicação destes de forma profissionalizada.

¹ <https://www.mpba.mp.br/portaltransparencia>

Portanto, a implantação de uma metodologia de planejamento estratégico é de fundamental importância não apenas para mitigar problemas como a descontinuidade de projetos institucionais e suas repercussões na gestão da organização, mas para adequar e direcionar a instituição no caminho que leva aos objetivos desejados de forma inteligente.

O planejamento estratégico, ainda nos dias atuais, é um dos métodos de gestão mais utilizadas no mundo corporativo (RIGBY; BILODEAU, 2017). Uma pesquisa realizada desde 1993 pela Bain & Company constatou que o planejamento estratégico desde 1996, quando foi incorporado na pesquisa (BAIN & COMPANY, 1998), sempre figurou entre as ferramentas mais utilizadas pelas empresas, estando frequentemente nas primeiras posições do ranking de um total de 25 ferramentas e tendências de gestão pesquisadas (RIGBY; BILODEAU, 2017).

Quadro 1 - Ranking das ferramentas baseadas no uso

1993	2000	2014	2017
• Declaração de Missão e Visão (88%)	• Planejamento Estratégico (76%)	• Gestão do Relacionamento com o Cliente (46%)	• Planejamento Estratégico (48%)
• Satisfação do cliente (86%)	• Declaração de Missão e Visão (70%)	• Avaliação comparativa (Benchmarking) (44%)	• Gestão do Relacionamento com o Cliente (48%)
• Gestão da Qualidade Total (72%)	• Avaliação comparativa (Benchmarking) (69%)	• Pesquisas de engajamento de funcionários (44%)	• Avaliação comparativa (Benchmarking) (46%)
• Perfil do concorrente (71%)	• Terceirização (63%)	• Planejamento Estratégico (44%)	• Análises avançadas (42%)
• Avaliação comparativa (Benchmarking) (70%)	• Satisfação do cliente (60%)	• Terceirização (41%)	• Gestão da cadeia de suprimentos (40%)
• Pagamento por desempenho (70%)	• Estratégias de crescimento (55%)	• Indicadores equilibrados (38%)	• Satisfação do cliente (38%)
• Reengenharia (67%)	• Alianças estratégicas (53%)	• Declaração de Missão e Visão (38%)	• Gestão dos programas de mudanças (34%)
• Alianças estratégicas (62%)	• Pagamento por desempenho (52%)	• Gestão da cadeia de suprimentos (36%)	• Gestão da Qualidade Total (34%)
• Redução do tempo no ciclo de produção (55%)	• Segmentação do cliente (51%)	• Gestão dos programas de mudanças (34%)	• Transformação digital (32%)
• Equipes autogeridas (55%)	• Competências essenciais (48%)	• Segmentação do cliente (30%)	• Declaração de Missão e Visão (32%)

Fonte: Bain & Company (1998).

Na administração pública, o planejamento estratégico passou a ser implementado a partir da segunda metade do século XX, primeiramente no Reino Unido e, posteriormente, nos Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália (MINTZBERG, 1994). Motivados pela crise fiscal, esses países começaram um processo de reforma de Estado com a finalidade de tornar a alocação do recurso público mais eficiente (HOOD, 1991; MINTZBERG, 1994).

De uma forma geral na administração pública, o planejamento estratégico vem sendo cada vez mais empregado (BRYSON, 2004). A sua adoção ocorre, principalmente, em virtude de dois aspectos: primeiro, a crescente escassez de recursos que tem impulsionado, cada vez mais, a administração pública a racionalizar e otimizar a aplicação de seus recursos financeiros e humanos (EADIE, 1983; FERLIE et al., 1999); segundo, a administração pública vem encarando uma crescente cobrança por serviços públicos de qualidade (EADIE, 1983; HOOD, 1991).

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), criado em 30 de dezembro de 2004, pela Emenda Constitucional nº 45 para atuar em prol do cidadão executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil (MP) e de seus membros, elaborou ao longo do segundo semestre de 2010 o seu Planejamento Estratégico Nacional com vigência de 2010 a 2015, renovado para 2017 (21ª Sessão Ordinária de 2014) e novamente para 2019 (9ª Sessão Ordinária de 2016). O Planejamento Estratégico Nacional visou ao fortalecimento do Ministério Público no Brasil, com base na construção de uma agenda estratégica capaz de alinhar os ramos do MP, em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade, isto respeitando as autonomias e a independência funcional de cada instituição, buscando definir diretrizes convergentes que pudessem contribuir para a maior eficiência do Ministério Público. O Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público para o período entre 2020 e 2029 foi aprovado no dia 26 de março de 2019, durante a 4ª Sessão Ordinária do mesmo exercício no plenário do CNMP.

No caso do Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA), a busca por uma profissionalização das suas atividades e melhoria da sua gestão teve seu primeiro contato com o planejamento estratégico no ano de 2002. Na ocasião, após reuniões entre procuradores e promotores de Justiça, ficaram estabelecidos encaminhamentos básicos para a Instituição, que resultaram em um plano de ação à época denominado Plano Geral de Atuação (PGA), a ser implementado num prazo de 5 anos (2004-2009).

Ultrapassado esse período, e seguindo a lógica de que a modernização e a melhoria das práticas administrativas eram indispensáveis à consolidação da Instituição como órgão de defesa da sociedade e do regime democrático, procurou-se, através de uma nova proposta, contemplar mecanismos que possibilitassem uma

solução completa, em que todas as fases de auxílio à tomada de decisões estivessem integradas e, além disso, houvesse condições para se empreender uma postura protagonista, diante das mudanças dos cenários apresentados e dos seus quadros futuros possíveis, nas diversas áreas de interesse: a) econômica; b) social; c) cultural; d) política; e) jurídica.

Nessa esteira, o MP-BA almejou implantar um novo modelo de gestão estratégica, que permitisse a perenização das ações planejadas e o acompanhamento de resultados, de forma a garantir a efetividade da sua atuação. Bem como, com esse modelo de gestão, projetado para um horizonte temporal de 12 anos (2011 – 2023), preparar-se criteriosamente, especialmente de forma proativa, a fim de cumprir a sua missão de defesa da sociedade e do regime democrático, para promoção da cidadania; além de ser indutor do respeito aos direitos fundamentais e interesses sociais.

No ano de 2018, foi iniciado o processo de revisão do planejamento estratégico do MP-BA, tendo sua conclusão efetivada no mês de maio de 2019.

Decorridos oito anos do seu início, surge o questionamento: em quais aspectos a implementação da metodologia de planejamento estratégico contribuiu para a melhoria da gestão do Ministério Público da Bahia?

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar os impactos da implementação da metodologia de planejamento estratégico sobre a gestão do Ministério Público do Estado da Bahia.

Para tal, a pesquisa contempla os seguintes objetivos específicos:

- a) analisar o desenvolvimento da estrutura organizacional do MPBA no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018;
- b) caracterizar o seu processo de planejamento estratégico, analisando:
 - o seu grau de formalização;
 - a lógica participativa;
 - a percepção dos colaboradores;
 - o processo de revisão do plano;
- c) identificar os projetos estratégicos e a avaliar sua continuidade;
- d) avaliar a efetividade dos projetos, através dos indicadores de desempenho e da percepção dos colaboradores.

A relevância desta pesquisa se justifica pelo fato de que não é comum nas organizações públicas a utilização efetiva da metodologia de planejamento estratégico com monitoramento intensivo. Além disto, os gestores públicos possuem pouco ou nenhum conhecimento sobre como esta metodologia pode ajudar na melhoria da gestão. Portanto, o crescimento da utilização do planejamento estratégico aumenta também o interesse da academia e a demanda dos gestores públicos por mais informações sobre o assunto. Por esses motivos, o momento é oportuno para a condução de uma pesquisa que trouxesse os desafios para o uso do planejamento estratégico e seus impactos na melhoria da gestão pública.

A presente pesquisa utilizou técnicas oriundas da análise qualitativa e quantitativa de fenômenos. Para tanto, foram coletadas informações sobre todo o processo de elaboração e monitoramento do planejamento estratégico, além de entrevistas com representantes da alta administração, da Coordenadoria de Gestão Estratégica, bem como com servidores e promotores envolvidos nas ações de gestão, execução e monitoramento dos projetos institucionais dentro do horizonte temporal 2011-2023; além disso, informações sobre os resultados e seus impactos na gestão até o ano de 2018.

Este texto está dividido em cinco capítulos. O primeiro é esta introdução, na qual estão explicitadas a definição do objeto da pesquisa, sua relevância, os objetivos e uma breve análise dos conceitos-chave para o entendimento global da dissertação.

O segundo capítulo contempla a base conceitual, cujo referencial teórico é apresentado em seções e subseções. A primeira seção trata sobre a Reforma do Estado no Brasil com as subseções que abordam a Revisão de Conceitos Básicos, seguida pelas subseções sobre a Administração Pública Gerencial, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 e a continuidade do processo de modernização. Para essa seção, foram utilizadas como referência a Constituição Federal e autores como Luiz Carlos Bresser Pereira, Fernando Luiz Abrucio, José Matias Pereira e João Paulo M. Peixoto. Na segunda seção, é tratado o Planejamento Estratégico no Setor Público, com as subseções que abordam os Conceitos e diferenças do Planejamento Estratégico em Instituições Públicas e Privadas, o Processo de Planejamento Estratégico, Metodologias para elaboração do Planejamento Estratégico e os Benefícios do Planejamento Estratégico. Nessa

seção, as principais referências utilizadas são Russell Lincoln Ackoff, Igor Ansoff, John M. Bryson, Samuel C. Certo, J. Paul Peter, Flávia de Araújo e Silva, Carlos Alberto Gonçalves, Raul José dos Santos Grumbach, Robert Kaplan, David Norton, Henry Mintzberg, dentre outros. Na terceira e última seção desse capítulo, é tratado o tema do Ministério Público no Mundo e a Evolução e Modernização do Ministério Público Brasileiro (Reforma do Judiciário), com as subseções sobre o Ministério Público em outros países, o Histórico da estruturação do MP no Brasil e a Modernização do Ministério Público Brasileiro e o Planejamento Estratégico Nacional. As principais referências nessa seção foram a Constituição Federal, O Conselho Nacional do Ministério Público, Alzira Alves de Abreu, Paulo Salvador Frontini, Ronaldo Porto Macedo Jr, Hugo Nigro Mazzilli, João Mello e André Luís Alves de Mello.

O terceiro capítulo apresenta a metodologia da pesquisa, nele encontram-se os instrumentos que foram utilizados e os procedimentos de coleta de dados. No quarto capítulo, são analisados os resultados da pesquisa visando a responder a cada um dos objetivos específicos identificados. Por fim, no quinto capítulo, encontra-se a conclusão da pesquisa, além do apontamento das limitações verificadas e das proposições para novos estudos sobre o tema.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Para analisar os impactos da utilização da metodologia de planejamento estratégico na Gestão Pública, a partir do caso do MP-BA, foram levantadas as suas bases conceituais e a partir daí foi feita a divisão em três áreas temáticas. No primeiro momento, foram abordados os conceitos inerentes à inserção de práticas de gestão na Administração Pública, destacando-se a reforma do Estado no Brasil. No segundo momento, foram abordados os temas inerentes ao Planejamento Estratégico no setor público: as suas etapas, sua história, críticas e benefícios esperados, bem como métodos utilizados como o *Balanced Scorecard* (BSC) e Grumbach. Por fim, são abordados os conceitos inerentes ao Ministério Público no mundo e à evolução da modernização do Ministério Público no Brasil, por meio da reforma do judiciário.

2.1 A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

2.1.1 Revisão de Conceitos Básicos

Em geral, o Estado corresponde à organização político-administrativa de uma nação, e a toda nação, em princípio, corresponde um Estado, embora haja nações autodefinidas sem expressão estatal. Em outros casos, há nações em que a desarticulação política é de tal ordem que o Estado se faz substituir pelo governo, ratificando a clássica afirmação do monarca-governante francês Luis XVI: “*L’état c’est moi*” – “O Estado somos nós”. Por outro lado, nação ou país é a expressão da unidade geográfica e cultural que identifica uma cidadania. O governo, por sua vez, constitui a tutela temporária do Estado (PINTO, 2008).

O Estado se institucionaliza por meio de sua constituição e, portanto, é essencialmente de natureza institucional, e sua reforma requer mudanças de caráter institucional.

O medular da organização política do Estado corresponde aos seus três poderes: o legislativo, o executivo e o judiciário. A Administração Pública por sua vez é o dispositivo executivo a serviço de todo o Estado, portanto, pode-se afirmar que o Estado é o conjunto integrado de organizações dos três poderes, que buscam seus

objetivos dentro dos limites da institucionalidade fixada na sua constituição (PINTO, 2008).

A clareza conceitual, requisito para qualquer reforma do Estado, pede definições claras sobre governar, governança e governabilidade. Governar implica a prerrogativa de exercício do poder do Estado conferido legitimamente (eleito) ou não a um agrupamento político (partido), constituída para atender às aspirações de uma dada cidadania nacional. Governança, por sua vez, se entende como a propriedade de um Estado de respeitar ou não o sistema de normas/regras fixadas na constituição do Estado, nos quais se definem os limites e as possibilidades de governar pelos governos, e sensibilidade às aspirações da cidadania. Finalmente Governabilidade é um atributo passivo de uma nação/sociedade que se refere a sua capacidade de se deixar governar e que está vinculada a sua cultura cívica, à organização da sociedade civil, ao capital social e ao nível de educação geral da cidadania (PEIXOTO, 2008).

O dispositivo administrativo à disposição dos três poderes do Estado está definido subsidiariamente nas normas do Estado em termos de estruturas, funções, regras e processos administrativos, que normalmente se inspiram no modelo burocrático com toda a sua funcionalidade e disfuncionalidade. Uma reforma administrativa passa por vários elementos de reforma normativa institucional, na medida em que certos elementos determinantes de sua operação são parte integrante da estrutura do Estado, como é o caso do regime do funcionalismo público.

Na medida em que o Estado seria inoperante sem apoiar-se na sua estrutura administrativa, as reformas do Estado geralmente se complementam por reformas administrativas, guardada sua distinção. Essas reformas, entretanto, têm mais a ver com os elementos organizacionais burocráticos, que definem o regime de gestão pública, e que afetam o processo de decisão para a formulação e execução de políticas públicas, prerrogativas governamentais dentro do regime de governança imperante. É nesse sentido que são associadas às reformas administrativas estratégias e processos modernizantes de alcance tecnocrático e tecnológico no domínio organizacional da Administração Pública. Isso nos leva a distinguir os processos reformistas dos modernizantes, que muito se diferenciam nos seus propósitos, alcances e métodos.

Convenciona-se que a modernização administrativa não implica necessariamente mudanças radicais da distribuição do poder entre os elementos constitutivos do Estado, definidos na sua normativa básica e subsidiária, de caráter substantivo. Implica sim aquelas modificações incrementais que introduzem tecnologias ou processos instrumentais (PEIXOTO, 2008). As reformas do Estado produzem perdedores e ganhadores de poder e benefícios, devido ao seu caráter político-econômico e, portanto, podem ser de soma zero, já que o ganho de uns corresponde à perda de outros. Entretanto, as legítimas reformas administrativas modernizantes são, em geral, neutras em termos de ganhadores e perdedores, podendo argumentar-se que a modernização administrativa é de soma positiva, pois todos ganham com os dividendos da eficiência administrativa.

2.1.2 A Administração Pública Gerencial

Desde o final da década de 70, a reforma do Estado se tornou uma palavra de ordem em quase todo o mundo. O antigo consenso social a respeito do papel do Estado perdia forças rapidamente, sem nenhuma perspectiva de retomar o vigor. A introdução do modelo gerencial no setor público faz parte desse contexto (ABRUCIO, 1997).

O modelo da administração pública gerencial tem os seguintes pressupostos: descentralização das decisões e funções do Estado, autonomia no que diz respeito à gestão de recursos humanos, materiais e financeiros e ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público (MATIAS-PEREIRA, 2010).

A gestão da administração pública, mais do que nunca, deve levar em conta as limitações impostas pelos recursos públicos arrecadados da sociedade, mais especificamente por meio dos impostos. Deve se preocupar em definir, de forma consistente, os programas e os projetos a serem implementados, os mecanismos de responsabilização do gestor público e a transparência do processo. Os referidos programas e projetos devem refletir as orientações estratégicas das instituições públicas, a disponibilização dos recursos, bem como as aspirações da sociedade, que devem ser traduzidas nas políticas públicas definidas no orçamento público.

Uma tendência inspirada na experiência reformista dos países da comunidade britânica, denominada *New Public Management* (NPM), e no movimento iniciado nos

Estados Unidos, conhecido como *Reinventing Government* (OSBORNE AND GABLER, 1992) refere-se à ênfase no incremento da qualidade e cobertura dos serviços públicos.

A NPM surgiu no final da década de setenta, no início do governo da conservadora Margareth Thatcher, motivada pela insatisfação da opinião pública inglesa com a qualidade dos serviços públicos, buscou-se então introduzir na administração pública princípios e práticas da gestão empresarial, deslocando o conceito de controle na administração pública da ênfase em insumos para ênfase em resultados da gestão pública.

A NPM atribui ao Estado a busca pelo interesse dos contribuintes em termos de maximização da sua função utilitária, daí o tratamento da cidadania como usuária do setor público, que almeja valor agregado na forma de serviços em troca de seus tributos, e não meramente como cidadão que aspira a ter voz nas decisões do Estado. Dessa forma, modelos da gestão empresarial começaram a ser utilizados de forma a incorporar na gestão das instituições públicas a eficiência então visualizada no setor privado. Tomando-se como base um conjunto de diferentes conceitos e justificativas, o modelo de Estado gerencialista passou a se destacar nas administrações públicas em diferentes partes do mundo (CHRISTENSEN; LAGREID; WISE, 2002; KETTTL, 2005).

Esse conceito, há algumas décadas, pareceria arrojado, mas agora, diante da globalização, muitas vezes, os cidadãos de um determinado Estado optam por outro lugar para residir, devido à melhor qualidade de seus serviços e políticas públicas. Essa é uma explicação plausível do fluxo migratório de cidadãos de países com Estados fracos ou em colapso – que não agregam valor de serviços à sua cidadania – para países mais desenvolvidos.

Esse movimento conseguiu influenciar consideravelmente as reformas estruturais do Estado implementadas no Brasil durante os anos 1990.

Assim como surgiram novos modelos de gerenciamento, como no caso da comunidade britânica e dos Estados Unidos, a crise dos anos de 1980 impactou no Estado brasileiro especificamente em três setores: o fiscal, o das estratégias da intervenção do Estado e na burocracia estatal (BRESSER-PEREIRA, 1996). Diante desse cenário de crise, um novo processo de reforma do Estado foi imperioso para

buscar solucionar os problemas surgidos especialmente nos setores acima referidos. Portanto, a Administração Pública teria que direcionar o foco para o atendimento do interesse público, sendo essa a circunstância do nascimento no Brasil da Administração Pública gerencial ou gerencialista (BRESSER-PEREIRA, 1996), apoiada no conjunto de ideias da NPM.

Ainda que os debates em torno da NPM reportem aos anos setenta, elas ganharam consistência a partir dos anos oitenta, constituindo-se como um dos assuntos de grande relevância para a Administração Pública. Com efeito, Raadschelders e Lee (2011), ao examinarem os artigos publicados pela revista *Public Administration Review*, no período compreendido entre 2000 e 2009, ratificaram como a NPM foi, no período de dez anos, um dos três assuntos mais debatidos pelos autores especializados no tema. Nesse interim, um ponto de convergência nas discussões acadêmicas é o receio de que as simples alterações na forma da gestão privada para as instituições públicas terminem por descaracterizar o real contexto público dessas instituições.

A idealização da NPM não se concebeu inicialmente como uma estrutura teórica, mas se iniciou com debates sobre novos aspectos de gestão do Estado, com intercâmbio de vivências entre gestores de distintas nações no âmbito da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Da forma asseverada por Mathiasen (1999), a NPM não deve ser caracterizada como um grupo de ações que podem ser transferidas de uma nação para outra, em virtude de cada uma possuir a sua cultura específica. De todo jeito, as ações de mudança dos serviços públicos nos países que integram a OCDE ocorreram ao redor de duas questões principais: a) concentração no resultado ao invés da concentração nos processos; e b) descentralização da gestão, ao invés de estruturas hierárquicas engessadas. É possível ainda ponderar outro fundamental aspecto da NPM, a procura por mais *accountability* e transparência em relação aos gastos e aos retornos, bem como uma nova sistemática orçamentária e de gerência, alinhada com as alterações exigidas por esse novo modelo (HOLMES; SHAND, 1995). No tocante a essa discussão, Bresser-Pereira (1998) esclarece que, conquanto a burocracia tradicional estaria direcionada para os processos, a administração gerencial direcionaria seu foco para os resultados. Se no primeiro os controles para evitar desvios de conduta dos colaboradores indicam para ações preventivas, no

outro a eventual liberdade dada aos servidores públicos sugere como presunção que eles deverão estar engajados com as metas de desempenho ou resultados definidos em contrato, sobre as quais poderão ter que responder para o caso de não cumprimento. Sob essa ótica, notamos uma considerável diferença entre os aspectos da *New Public Management* e a administração burocrática tradicional, esta última é descrita por Hood (1995) como Administração Pública Progressiva (ou PPA, na sigla em inglês), a qual estaria fundamentada em duas outras doutrinas básicas: a manutenção de uma diferenciação drástica entre setores público e privado (questões administrativas) e a implementação de uma estrutura rígida com procedimentos imperativos de trabalho, como método de prevenção à corrupção e ao desvio de recursos públicos; a *New Public Management*, em outra vertente, estaria baseada em duas doutrinas opostas às da PPA, a redução das diferenças entre os setores público e privado e o foco em resultados em vez de procedimentos (HOOD, 1995).

De todo jeito, deve-se destacar que a implementação da *New Public Management* não ocorreu de forma padronizada nos diversos países, mesmo no âmbito da OCDE. Isso porque os dois temas básicos que o norteiam (foco nos resultados ao invés de procedimentos e aproximação do setor público junto ao privado) foram implementados em níveis variados de acordo com as peculiaridades locais de cada administração pública.

Os temas expostos podem ser particionados nos sete itens seguintes, sendo que os quatro primeiros são relacionados à aproximação do setor público ao privado e os três últimos à mudança do foco para resultados em vez de procedimentos (HOOD, 1995):

1. divisão das organizações públicas em unidades gerenciais voltadas para a realização de cada produto ofertado pelo setor público, com uma correspondente delegação de poder para a decisão sobre o uso de recursos;
2. incentivo a uma maior competitividade entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas;
3. implementação no setor público de práticas gerenciais desenvolvidas no setor privado;

4. foco na manutenção de serviços públicos estáveis em termos de volume, no desenvolvimento de políticas de atuação e numa maior disciplina e parcimônia no uso de recursos, com a busca constante de alternativas mais econômicas de realização dos serviços públicos, ao invés da ênfase na mera continuidade institucional;
5. maior controle das organizações públicas por seus gestores dotados de poderes discricionários, em vez de seu engessamento por estruturas normativas;
6. foco em padrões mensuráveis de performance para as organizações do setor público, em termos de alcance, nível e conteúdo de serviços ofertados;
7. controle de organizações públicas pela definição prévia de metas objetivamente mensuráveis, com o favorecimento de um equilíbrio homeostático no qual a organização possa adotar instrumentos flexíveis de alocação de recursos para o alcance de tais metas.

A implantação da administração pública gerencial envolve uma alteração na estratégia de gerência, que deve ser posta em prática em uma estrutura administrativa reformada. Nesse sentido, busca descentralizar, delegar autoridade e, em especial, definir de forma clara os setores de atuação do Estado, competências e modalidades de administração adequadas a cada setor. No Quadro a seguir, são elencadas as principais diferenças entre a administração pública burocrática e a administração pública gerencial.

Quadro 2 - Principais diferenças entre administração pública burocrática e a administração pública gerencial

Administração Pública Burocrática	Administração Pública Gerencial
1. Apoia-se na noção geral de interesse público	1. Procura obter resultados valorizando o cidadão
2. Garante cumprimento de responsabilidade	2. Gera <i>accountability</i> Eleva as relações de trabalho
3. Obedece às regras e os procedimentos	3. Compreende e aplica normas Identifica e resolve problemas Melhora continuamente os processos
4. Opera sistemas administrativos	4. Separa serviços e controle Cria apoio para normas Amplia a escolha do usuário Encoraja ação coletiva Cria incentivos Define, mede e analisa resultados
5. Concentra-se no processo	5. Orienta-se para resultados
6. É autorreferente	6. Foca o cidadão
7. Define procedimentos para contratação de pessoal, compras de bens e serviços	7. Luta contra o nepotismo e a corrupção
8. Satisfaz a demanda dos cidadãos	8. Evita adotar procedimentos rígidos
9. Controle de procedimentos	9. Define indicadores de desempenho – utiliza contratos de gestão
10. Define cargos rígida e fragmentadamente e tem falta de especialização	10. É multifuncional Flexibiliza as relações de trabalho

Fontes: Bresser-Pereira (1998); Pacheco (2003); Matias-Pereira (2010).

Os aspectos gerenciais reconhecidos pelo movimento da *New Public Management*, em especial como notado no contexto brasileiro pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, insere-se perfeitamente na proposta da atual pesquisa.

2.1.3 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995

A reforma e a modernização do Estado – entendidas aqui como um complexo processo de transição de estruturas políticas, econômicas e administrativas – surgem como o tema central da política mundial (CLAD, 1999). Esse processo teve sua origem quando o modelo de Estado estruturado pelos países desenvolvidos no pós-guerra entrou em crise no final dos anos 70, pois, até então, pensava-se que um

Estado autoritário era necessário para alavancar o desenvolvimento econômico e social e ao mesmo tempo garantir a soberania e a segurança nacional.

Esse modelo de Estado – que primava por estar presente em todas as faces da vida social – contribuiu para modificar e desgastar significativamente suas relações com a sociedade civil e com suas instituições. A resposta para esse problema, em princípio, foi a adoção de um modelo neoliberal-conservador. As políticas propostas na década de 80, em decorrência da necessidade de reformar o Estado, restabelecer seu equilíbrio fiscal e equilibrar o balanço de pagamentos dos países em crise, foram orientadas com uma única preocupação: reduzir o tamanho do Estado e viabilizar o predomínio total do mercado (MATIAS-PEREIRA, 2003).

No ano de 1995, o governo brasileiro, tomando como base as experiências em países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), principalmente o Reino Unido, onde se implantava a segunda grande reforma administrativa da história do capitalismo, a reforma gerencial, elaborou, então, o chamado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e a emenda constitucional da reforma administrativa como instrumento balizador da reforma e modernização do Estado.

No Brasil, a transição do Estado Burocrático para o Gerencial se deu, nas palavras de Bresser-Pereira (1996), como resposta à crise do Estado dos anos oitenta:

A reforma da administração pública que o governo Fernando Henrique Cardoso está propondo desde 1995 poderá ser conhecida no futuro como a segunda reforma administrativa do Brasil. Ou a terceira, se considerarmos que a reforma de 1967 merece esse nome, apesar de ter sido afinal revertida. A primeira reforma foi a burocrática, de 1936. A reforma de 1967 foi um ensaio de descentralização e de desburocratização. A atual reforma está apoiada na proposta de administração pública gerencial, como uma resposta à grande crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia – dois fenômenos que estão impondo, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Bresser Pereira parte do princípio de que o desenvolvimento econômico só é viabilizado quando uma nação pode contar com um Estado eficaz. De fato, o Estado é uma instituição central em qualquer sociedade que busque o bem-estar de seu povo. Dele partem as instituições normativas formais e, sobretudo, as leis. Assim, é o Estado quem coloca ordem e estrutura para que a sociedade alcance os seus objetivos (WOLFOVITCH, 2010).

Aqui cumpre a ressalva para não confundir a reforma gerencial do Estado de 1995 com a emenda constitucional, apresentada pelo governo em 1995, que foi chamada de “reforma administrativa” (BRESSER-PEREIRA, 1995).

O objetivo da reforma da gestão pública de 1995 foi contribuir para a formação de um aparelho de Estado forte e eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1995). Para isso, essa iniciativa compreendeu três dimensões. A primeira dimensão foi a institucional-legal, que consistia na formação da base legal ou mitigação dos obstáculos na legislação para possibilitar a descentralização da execução/prestação de serviços públicos por meio de novos formatos organizacionais (administração indireta), como as agências reguladoras, empresas estatais e as organizações sociais. A segunda dimensão foi a cultural, que estimulou a mudança de postura de desconfiança sobre os administradores públicos permitindo maior autonomia nas decisões sobre os recursos humanos, materiais e financeiros. Por fim, a terceira dimensão da gestão foi o fornecimento de meios para o alcance da eficiência e da efetividade para o atendimento das necessidades do *New Public Management* cidadão. Portanto, a primeira dimensão (instrumental-legal) forneceu o amparo legal para que houvesse as mudanças de postura dos gestores para tomada de decisão mais autônoma (dimensão cultural), o que gerou maior responsabilização na utilização de novos modelos de gestão da máquina pública (dimensão gestão), tais como a gestão por resultados, a busca por redução de custos e maior controle social.

A administração gerencial se inspira, mas não é uma cópia fiel da administração de empresas (BRESSER-PEREIRA, 1995). Conforme detalhado na subseção anterior, a administração pública gerencial introduziu modificações no modelo de gestão burocrática ao conferir maior ênfase na busca por resultados. Portanto, o processo de *benchmark* da administração privada objetivou dar maior ênfase à busca pela otimização da utilização de recursos, e, entre outros, importou diversas ferramentas de gestão privada para o ambiente público brasileiro, entre as quais está o planejamento estratégico (ABRUCIO, 1997).

Constata-se que, em suas três dimensões, a reforma gerencial avançou de maneira adequada nos níveis institucional e no cultural. A ideia da administração pública gerencial em substituição à burocrática se efetivou, e as principais instituições necessárias para a sua implementação foram aprovadas pelo Congresso

Nacional. Contudo, o desafio persiste até os dias atuais, nos quais, cada vez mais, se exige uma gestão profissionalizada.

2.1.4 A continuidade do processo de modernização

A partir do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), a responsabilidade de continuar o processo de implantação da reforma do Estado passou para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Essa mudança alterou a forma de implementação da reforma gerencial, que passou a usar como instrumento básico o Orçamento anual da República e, em particular, o Plano Plurianual (PPA).

Buscou-se, assim, o fortalecimento das funções de regulação e de coordenação do Estado, particularmente em nível federal, e a progressiva descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação dos serviços sociais e de infraestrutura (MATIAS-PEREIRA, 2003).

Novas ações e, em caso de novos governos, pós 1995, precisavam manter o caminho das reformas estruturantes e dar continuidade ao processo de modernização.

No ano 2000, foi dado um grande salto de qualidade na estruturação, na transparência e na modernização das contas públicas das três esferas de poder, por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, sancionada em 04 de maio daquele ano.

Limberger (2006) afirma que a LRF veio para disciplinar os gastos do administrador público e, ainda, para divulgar a ideia de transparência na gestão fiscal, como forma de conferir efetividade ao princípio da publicidade, norteador da administração pública.

A lei passou a obrigar que as finanças fossem apresentadas detalhadamente ao Tribunal de Contas (da União, do Estado ou dos Municípios). Tais órgãos podem aprovar as contas ou não. Em caso de as contas serem rejeitadas, é instaurada investigação sobre a responsabilidade dos órgãos do Poder Executivo e seus titulares nas eventuais irregularidades, o que pode resultar em multas ou mesmo na

proibição dos envolvidos disputarem processos eleitorais. Embora o Poder Executivo seja o principal responsável pelas finanças públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal também se aplica aos Poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público.

A lei introduziu inovações em termos de contabilidade pública e execução orçamentária, na medida em que estabeleceu limites tanto para as despesas do exercício (contingenciamento, limitação de empenhos), como para o endividamento. A LRF também determina o estabelecimento de metas fiscais trienais. Isso requer que o governante planeje e controle receitas e despesas, adotando medidas necessárias para prevenir ou corrigir problemas que possam comprometer o alcance das metas (BRASIL, 2000).

Nessa esteira, já no governo Lula, os desafios iriam para além da continuidade das agendas de reformas estruturantes, mas também manter a estabilidade macroeconômica, implementar a agenda social, promover o desenvolvimento sustentável, entre outros (PEIXOTO, 2008).

Como foi apresentado até o momento neste capítulo, a agenda política brasileira dos anos 90 foi marcada pelas propostas de reforma constitucional e infraconstitucional que modificaram o perfil do Estado e sua relação com a economia e a sociedade. Nesse contexto, era previsível a inclusão da questão judiciária na pauta de discussões, uma vez que a prestação de justiça se constitui importante função estatal.

Portanto, uma das reformas relevantes, na busca pela modernização ocorrida no Governo Lula, foi a aprovação da Emenda Constitucional 45, de 2004, que ficou conhecida como "Reforma do Judiciário".

A partir desta emenda, a estrutura do Poder Judiciário sofreu uma série de alterações, que partiram desde o momento de ingresso à magistratura e foram até a criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Com isto, foram abertos espaços para a efetivação de alterações de natureza institucional no Judiciário, visando torná-lo mais célere.

Outro ponto importante da evolução na modernização é a Lei de Acesso à Informação (LAI), oficialmente Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Passou a vigorar em 16 de maio

de 2012 e criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades (BRASIL, 2011)

Importante passo para a consolidação da democracia no Brasil, ela estabelece a obrigatoriedade da divulgação, independentemente de solicitação, de informações de interesse geral ou coletivo, garantindo a confidencialidade prevista no texto legal. A Lei determina que estejam acessíveis na internet dados relacionados à estrutura, gastos, processos licitatórios e contratos, entre outros. Além disso, também está previsto que qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

Em termos de Ministério Público, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação foi efetuada através da Resolução CNMP nº 89/2012 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012b). O instrumento de concretização da LAI foi o Portal da Transparência do Ministério Público, instituído na forma da Resolução CNMP nº 86, de 21 de março de 2012 (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2012a). Os Ministérios Públicos dos Estados e da União são obrigados a publicar em seus sites mais de 300 itens de transparência estabelecidos pelo CNMP, além de possuir um canal direto para atendimento às solicitações da sociedade.

Para Platt Neto et al. (2007), a transparência é um conceito mais amplo do que a publicidade, pelo fato de uma informação ser pública, mas não ser relevante, confiável, tempestiva e compreensível.

A entidade pública, ao dar transparência de seus atos de forma clara e confiável, permite que os cidadãos verifiquem se tais atos estão atendendo as necessidades da coletividade. De acordo com Platt Neto et al (2007) “mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência na administração pública constituem uma política de gestão responsável que favorece o exercício da cidadania pela população.”

Outro ponto merecedor de destaque é a Lei nº 12.846/2013, também conhecida como Lei Anticorrupção (BRASIL, 2013). Ela representa importante

avanço ao prever a responsabilização objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira.

Além de atender a compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, a lei fecha uma lacuna no ordenamento jurídico do país ao tratar diretamente da conduta dos corruptores.

A própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 37, §4º, fala sobre as punições sofridas pelos agentes públicos em atos de improbidade administrativa, a Lei de Acesso à Informação e o agravamento das penas nos crimes de lavagem de dinheiro, sendo que todos são exemplos de normas que contribuem no combate à corrupção.

Porém, nenhuma delas é tão significativa como a lei anticorrupção, que é mais abrangente, clara e com punições mais severas, especialmente voltadas para as empresas envolvidas nestes esquemas. De acordo com ela, as empresas brasileiras podem ser punidas, civil e administrativamente, por qualquer ato lesivo à administração pública, nacional ou estrangeira.

A Lei trouxe ainda as discussões sobre *Compliance*, (do inglês “*to comply*”) que pode ser entendido como estar em conformidade ou realizar algo que foi imposto. Sendo assim, essa é a área que zela pelo cumprimento de diversas normas dentro das empresas, às quais elas se sujeitam, principalmente em relação à lei anticorrupção.

Por sinal, se a própria norma não trata com profundidade da atividade de *compliance*, isso é feito pelo decreto 8.420 de 2015, que regulamenta a lei anticorrupção. Entre outras providências, ele determina as bases para a criação dos programas de integridade nas empresas.

Atualmente, já é obrigatório possuir um programa de *compliance* para poder contratar com órgãos públicos, em determinados locais, como acontece no Distrito Federal e no Rio de Janeiro.

2.2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

2.2.1 Conceitos e diferenças do Planejamento Estratégico em Instituições Públicas e Privadas.

Mintzberg et al. (2003) mencionam que não existe um conceito único e universalmente aceito para estratégia. Os autores propõem a definição de estratégia em 5 P's: sendo estratégia como plano, pois são formalmente criadas antes de serem implementadas e se desenvolvem propositalmente; como pretexto, ou seja, uma manobra para se atingir um determinado objetivo não explicitado; como padrão, que é o comportamento resultante das ações; como posição, relação entre o ambiente interno e o ambiente em que a organização está inserida; e como perspectiva, que remete à cultura da organização, à sua forma de agir e se relacionar com os *stakeholders*. Dentre esses conceitos, o plano é o que mais se aproxima do Planejamento Estratégico. Como afirmam Mintzberg et al. (2003, p. 39), é o

[...] plano que integra as principais metas, políticas e sequências de ação da organização em um todo coeso. Uma estratégia bem formulada ajuda a organizar e alocar os recursos de uma organização em uma postura única e viável, baseada em suas competências e deficiências internas relativas, mudanças antecipadas no ambiente e movimentos contingentes por parte dos oponentes inteligentes. (MINTZBERG et al., 2003).

No Contexto organizacional, a estratégia representa a capacidade de trabalhar continuamente no alinhamento das organizações às mudanças nas condições ambientais, com a visão de futuro associada à continuidade da organização. A função da estratégia é promover o equilíbrio entre a visão de futuro da organização e o necessário no presente para atingir o futuro desejado. (SILVEIRA JUNIOR, 1995).

Ansoff (1990) descreve o planejamento estratégico como um processo analítico com o objetivo de tornar as decisões estratégicas ótimas, tendo como base as variáveis empresariais, econômicas e tecnológicas. Com isso, o autor define o planejamento estratégico como um processo que orienta a escolha do que se deve fazer. Nesse sentido, o processo de planejamento estratégico compreende análise racional dos pontos fortes e fracos internos da empresa compatibilizando os objetivos da organização com as oportunidades oferecidas e as ameaças existentes no meio externo.

De acordo com Mintzberg (2006), planejamento e controle devem caminhar juntos, considerando que o objetivo do controle é verificar se o planejamento foi alcançado devidamente. Ele destaca que o planejamento é construído de cima para baixo (já que as decisões estratégicas são definidas no nível hierárquico mais elevado), através da avaliação das forças e fraquezas da organização, possibilitando estruturar as estratégias que se pretende seguir no futuro. É um processo em busca da mudança organizacional, partindo da análise do ambiente externo e do cenário interno, com base na sua missão, objetivos, metas e estratégias traçadas. O nível operacional do planejamento define como irá implementar o planejamento estratégico - PE, especificando e definindo as ações na linha do tempo com os seus respectivos responsáveis.

O planejamento estratégico tem sido utilizado, tanto no setor privado como público, como um instrumento que possibilita a redução de incertezas e norteia os passos futuros dos dirigentes para obtenção de melhores resultados.

A adoção de planejamento estratégico no setor público é mais recente que na esfera privada, mas ao longo dos anos sua adoção foi crescente (SOUSA-PEREIRA, 2006). A implementação dessa metodologia de planejamento, com definição e monitoramento de metas, desencadeia uma grande mudança na cultura organizacional, especialmente no setor público em que a condição de estabilidade dos servidores e os planos de remuneração não costumam gerar motivação por desempenhos extraordinários (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011). Bryson (1988) aponta que as organizações devem contar com o apoio de um patrocinador com posição de poder para legitimar o processo de implementação do planejamento estratégico.

Em organizações públicas, o foco é na busca por sustentabilidade institucional, pela valorização social do serviço que o órgão oferece. Já nas organizações privadas, a busca é por melhores posições no mercado e vantagens competitivas visando maior lucro (CASTRO, 2005). Segundo Rezende (2011) no setor público, as estratégias são relacionadas aos seguintes temas: excelência na prestação do serviço público, atendimento à sociedade desenvolvimento de questões sociais e sustentáveis, transparência pública e outras estratégias correlatas.

Na visão de Bryson (2004), o principal objetivo do planejamento estratégico em organizações públicas é o desenvolvimento de um pensamento estratégico que crie valor público. Para o autor, o foco do planejamento estratégico é encontrar o melhor ajuste da organização com o ambiente externo. De uma forma geral, Bryson (2004) levanta algumas das principais contribuições do planejamento estratégico: possibilita o pensamento estratégico e o desenvolvimento de estratégias; auxilia no direcionamento estratégico em ambientes em constante mudança; hierarquiza os objetivos estabelecendo prioridades; dimensiona as consequências futuras de ações presentes; desenvolve uma base coerente e defensável para a tomada de decisão e permite o controle das atividades e conseqüentemente a cobrança pela otimização do desempenho.

No caso da administração pública, Berry e Wechsler (1994) estudaram o fator que levou as agências públicas nos Estados Unidos da América a adotarem a ferramenta de planejamento estratégico. A pesquisa partiu de seis hipóteses sobre a saúde fiscal e o tamanho da agência, momento do ciclo do mandato governamental, proximidade com empresas do setor privado, quantidade de serviços prestados à sociedade e a quantidade de outras agências irmãs nas proximidades vizinhas que adotassem o planejamento estratégico. Como resultado da pesquisa, Berry e Wechsler identificaram que as agências públicas são mais favoráveis a adotarem o planejamento estratégico em quatro situações: primeiro, em função do início de um mandato governamental; segundo, quando a agência tem uma forte saúde fiscal; terceiro, quando as agências trabalham próximas a empresas do setor privado; e quarto, em função do aumento do número de adoção do planejamento estratégico por parte das agências públicas vizinhas.

Falqueto (2012) apresenta um quadro adaptado com algumas diferenças entre as organizações públicas e privadas referentes a elementos do planejamento estratégico:

Quadro 3 - Principais diferenças entre organizações privadas e públicas

	Empresa Privada	Instituição Pública
Missão	Atendimento das necessidades do mercado, visando ao lucro; pode ser alterada, apesar de algumas dificuldades.	Atendimento das necessidades da população no sentido de um bem comum; é muito mais difícil de ser alterada.
Funcionários	Os funcionários são	Os funcionários são

	Empresa Privada	Instituição Pública
	empregados, ou seja, são alocados para determinados propósitos.	chamados servidores, pois precisam servir à sociedade.
Cultura	Competitividade; crescimento; interesses particulares; individualidade; incentivo à criatividade e à inovação; foco no resultado.	Colaboração; ajustes às necessidades; interesses públicos; identidade do grupo; legalista; foco na legalidade.
Hierarquia	Tendência de achatamento e descentralização.	Centralizada, e as pessoas têm medo de assumir responsabilidades.
Clientela	Alto poder de influência.	Baixo poder de influência.
Fornecedores	Livre contratação.	Processo licitatório.
Concorrentes	Representam uma ameaça.	Caso existam, não representam necessariamente uma ameaça.

Fonte: Falqueto (2012).

Apesar da adoção do Planejamento Estratégico no setor público ser mais recente e de existirem certas dificuldades na sua aplicação, essa prática tem sido disseminada, pois a excelência na prestação de serviço ao cidadão passou a ser priorizada (DE ARAÚJO E SILVA ; GONÇALVES 2011). O planejamento é uma prática fundamental na administração pública ou privada, pois, para a organização desempenhar a sua função, ela precisa utilizar instrumentos, buscando maximizar os retornos sociais e econômicos (FALQUETO, 2012).

Segundo Silveira (1995), o Planejamento Estratégico necessita do apoio e comprometimento do corpo funcional da organização para a implementação das ações estratégicas. O principal produto de um planejamento estratégico desenvolvido com a utilização de uma metodologia participativa não é o plano estratégico em si, mas a mudança organizacional proporcionada pelo processo. A organização passa de um patamar de resistência às mudanças para um estágio de estar aberta às mudanças que estão por vir com a implementação do plano.

2.2.2 Processo de Planejamento Estratégico

De acordo com Schendel e Hofer (1979), o processo de elaboração do planejamento estratégico é composto por uma sequência lógica de ações que

incorporam a definição de missão; estabelecimento dos objetivos; análise de ambiente interno e externo; e formulação, implementação e controle da estratégia.

A implementação do planejamento estratégico numa organização pública ou privada não se constitui tarefa fácil, principalmente se considerarmos as diversidades dos contextos nos quais o planejamento pode ser desenvolvido.

No caso específico de organizações públicas, Joyce (1999) e Eadie (1983) identificam que o processo de Planejamento Estratégico deve conter os seguintes passos: formulação de missão e objetivos estratégicos; avaliação do ambiente externo para identificação das oportunidades e ameaças; avaliação dos recursos internos para determinar pontos fortes e fracos; identificação de ideias para ações estratégicas; realização de análises de custo benefício para avaliar e selecionar as ações estratégicas; realização de análises de risco para identificar os perigos para o plano estratégico; elaboração de metas, cronograma e indicadores de desempenho; e a incorporação em planos operacionais com indicadores.

Já Matias-Pereira (2010) identifica que o planejamento estratégico deve seguir os seguintes procedimentos: sensibilização e mobilização de atores; diagnóstico prévio; oficinas; implementação; monitoramento e revisão.

Nesse mesmo sentido, Bryson (2004) propõe dez passos para o ciclo de mudança estratégica em organizações públicas ou sem fins lucrativos: (1^o) acordar com as partes interessadas o início do processo de planejamento estratégico; (2^o) identificar as atribuições/obrigações formais (leis/normas e outros) e informais na organização (objetivos de governo e promessas eleitorais); (3^o) clarificar a missão e os valores organizacionais; (4^o) avaliar o ambiente externo e interno; (5^o) identificar as principais questões estratégicas enfrentadas pela organização; (6^o) formular estratégias para gestão das questões levantadas; (7^o) rever e adotar uma estratégia ou plano estratégico; (8^o) estabelecer uma visão de futuro efetiva; (9^o) desenvolver um plano de ação; e (10^o) reavaliar a estratégia e o processo de planejamento estratégico preparando-se para o novo ciclo. O autor observa que os oito primeiros passos correspondem especificamente ao processo de formulação do planejamento estratégico, enquanto os dois últimos são relativos ao processo de implementação de gestão estratégica.

Bryson (2004) explica que os dez passos formam um processo participativo, deliberativo e ordenador de ações, ou seja, foi desenvolvido para organizar a

participação, criar ideias para a intervenção estratégica, construir coalizões, e facilitar a implementação da estratégia

Para uma organização que se propõe a fazer mudanças estratégicas, torna-se essencial que alguns fatores sejam levados em consideração. Destacam-se a) estrutura; b) estratégia; c) tecnologias; d) processos; e) cultura da organização. Dessa forma, a organização, quando se propõe a implementar algo novo no campo estratégico, deve levar em consideração que o antigo está presente nos aspectos da cultura, da estrutura, da tecnologia e dos processos. Portanto, deve haver uma preocupação em promover as mudanças nesses fatores de uma forma integrada.

2.2.3 Metodologias para elaboração do Plano Estratégico

A escolha do modelo adequado ao planejamento da organização depende do ambiente, da atividade desempenhada, dos objetivos e estratégias definidas.

Muitas instituições públicas utilizam as seguintes metodologias para elaboração do seu PE: *Balanced Scorecard*, Gerenciamento pelas Diretrizes e Método Grumbach. São considerados poderosos sistemas de alinhamento organizacional em relação à estratégia, auxiliando sua implementação e controle (DE ARAÚJO E SILVA ; GONÇALVES 2011).

No Ministério Público do Estado da Bahia partiu-se do Método Grumbach, evoluindo para o BSC.

2.2.3.1 O Método Grumbach

O Método de Planejamento Estratégico Grumbach foi desenvolvido por Raul Grumbach, fruto de estudos realizados na Espanha na década de 90. O modelo vai além das ferramentas básicas de planejamento estratégico tradicional, agregando às mesmas, metodologia de cenários prospectivos, o que permite uma gestão estratégica de médio e longo prazos e sistematiza as etapas de desdobramento, execução e monitoramento da estratégia em uma abordagem alinhada com a gestão por processos (BPM), gerenciamento de projetos, gestão de riscos e inteligência.

No método Grumbach, a gestão estratégica inclui ainda a análise da postura estratégica dos atores face aos cenários alternativos identificados como possíveis. O

propósito dessa análise é identificar parcerias estratégicas que permitam passar de uma postura reativa para uma postura proativa em direção à construção de um futuro melhor.

Esse modelo foi utilizado por instituições como Banco do Brasil, Exército Brasileiro, Ministérios Públicos do Estado da Bahia e de Goiás, Ministério Público do Trabalho, Polícia Federal, dentre outros (GRUMBACH, 2000).

A metodologia enfeixa o ciclo do processo de gestão estratégica, com a priorização e o ordenamento das iniciativas estratégicas e seu monitoramento. O monitoramento, em tempo real, por meio de indicadores, permite o ajuste entre os objetivos de longo prazo da organização e a execução das iniciativas estratégicas, necessárias para atingir aqueles objetivos no presente.

O método, segundo Grumbach (2000), contempla três elementos fundamentais – decisor estratégico, grupos de controle e peritos – e é composto por quatro fases, sendo as duas primeiras a identificação do sistema e diagnóstico estratégico. A terceira fase, visão estratégica, se desdobra em visão do presente e do futuro, sendo que a primeira busca definir ações de curto e médio prazo, baseadas no cenário atual e a segunda foca medidas de médio e longo prazo, tendo em vista a geração e interpretação de cenários prospectivos. Por fim, na quarta fase, Consolidação do Planejamento, são revisadas as informações obtidas nas fases anteriores e é elaborado o plano estratégico, que pode ser desdobrado em planos setoriais (DE ARAÚJO E SILVA ; GONÇALVES 2011).

2.2.3.2 O Balanced Scorecard - BSC

O BSC é um sistema que deve traduzir a missão e a estratégia de uma unidade de negócio em objetivos e medidas tangíveis. Ele é mais do que um sistema de medidas táticas ou operacionais, ele é usado como sistema de gestão estratégica a longo prazo. É desenvolvido por um grupo de altos executivos, tendo como resultado um modelo consensual da organização, sendo usado como ponto de referência para processos gerenciais (KAPLAN; NORTON,1997). Segundo De Araújo Silva e Gonçalves (2011), a modelagem BSC oferece um painel para a alta direção com variáveis agregadas e sem excesso de informações, apoiado na tomada de decisão.

Muito mais do que um simples sistema de medição de resultados, o BSC é apresentado como o centro de um sistema gerencial com foco estratégico capaz de trazer um excelente desempenho às organizações que o apliquem adequadamente (KAPLAN; NORTON, 1992).

No processo de implantação do BSC é preciso definir claramente os objetivos e estratégias da organização, e alinhar todo o restante com os objetivos propostos; revisar os processos internos pouco eficazes para o atendimento desses objetivos; definir indicadores controláveis e qualificáveis, e efetuar seu controle sistemático. Nesse sentido, busca-se, inicialmente, estabelecer um alinhamento entre a visão e missão da organização e objetivos e estratégias, tanto geral como de cada área. Esse processo, com a utilização da metodologia do BSC, se mostra rápido e eficiente, permitindo que cada departamento ou indivíduo saiba de forma transparente o que tem que fazer para colaborar com a organização, visando ao alcance dos seus objetivos.

Especificamente, para aplicação do BSC no setor público, são necessárias algumas adaptações como as seguintes: o foco do esforço deve estar nos conceitos de planejamento, de controle e de estratégia; observar as diretrizes institucionais já existentes (crítica e adaptação) e as interações entre as ações; as dimensões gerenciais propostas no BSC tradicional devem ser tomadas como uma orientação básica para a composição de um modelo (também geral) para a administração pública, incorporando os devidos desdobramentos e transformações das dimensões estratégicas originais; e cada organização deve transformar o modelo e traduzi-lo em sistemas corporativos aderentes à sua realidade e necessidades gerenciais.

A utilização do *Balanced Scorecard* pode ser muito interessante e proveitosa para organizações públicas, pois possui como característica o fato de ser uma ferramenta gerencial poderosa do setor privado para o controle baseado em resultados – característica esta que, por si só, já justificaria a sua utilização dentro da orientação da administração pública gerencial. A grande contribuição do BSC é ser uma ferramenta para a implementação da estratégia, como sugerem seus idealizadores (KAPLAN; NORTON, 1992). Isso reforça o nível de aplicabilidade na esfera estatal, considerando os desafios contemporâneos do Estado brasileiro em termos de planejamento e políticas públicas de longo prazo.

Ainda pensando no BSC para o setor público, é mantida sua força como uma ferramenta para o controle gerencial, que, além de permitir o monitoramento orçamentário e atingimento da eficiência no uso de recursos, traduz as grandes diretrizes estratégicas em indicadores funcionais e operacionais de médio e curto prazo. Isso é particularmente importante se pensarmos que o grande desafio das organizações públicas no contexto da administração pública gerencial é justamente obter resultados satisfatórios dentro dos objetivos estabelecidos pelos governantes e cobrados pela sociedade, sem perder de vista a necessidade de maior eficiência e otimização dos recursos públicos.

2.2.4 Benefícios do Planejamento Estratégico

Conforme afirmam Certo e Peter (1993), o planejamento estratégico em si não evita o fracasso, ou seja, o simples ato de planejar não é garantia de sucesso. Contudo, ao se construir um plano estratégico, a organização aumenta a sua probabilidade de caminhar rumo ao alcance dos objetivos desejados.

Como observa Mintzberg (1994), o planejamento estratégico pode ser útil para garantir coordenação entre as pessoas da organização, e isso torna a estratégia menos volátil diante das turbulências, visto que, uma vez formalizada, a estratégia cria um objetivo e uma visão de futuro comuns e declarados para toda a organização. Assim, institui um sentimento de comprometimento das pessoas para a consecução desse objetivo. Além disso, o mesmo autor prossegue afirmando que, ao realizar o planejamento estratégico, a organização informa para os seus *stakeholders* o que pretende fazer e como irá proceder para alcançar os seus objetivos estratégicos, e quais são os indicadores de desempenho, permitindo a verificação da performance (OTA, 2014).

De acordo com Rigby (2009), o planejamento estratégico é normalmente implementado com os seguintes objetivos: encorajar discussões de assuntos politicamente sensíveis para auxiliar a mudança ou consolidação de um direcionamento estratégico; formular parâmetros comuns de tomada de decisão para toda a organização; e criar um ambiente apropriado para decisões de orçamento e avaliações de desempenho.

Nosowski (1994) descreve o planejamento estratégico como uma atividade vital para a manutenção e crescimento da saúde organizacional de longo prazo. Para o autor, quando o PE é implementado com sucesso pode trazer três benefícios. Primeiro, traz satisfação ao *shareholder*, ao saber que o negócio está caminhando bem e tem um futuro de longo prazo. Segundo, define as metas, os prazos e as estratégias pelos quais os gestores vão se guiar, isto é, expressa quais são os compromissos da organização e os parâmetros de tempo e desempenho. Terceiro, eleva o comprometimento de uma organização que conhece aonde pretende chegar e o que pretende realizar (OTA, 2014).

2.3 O MINISTÉRIO PÚBLICO NO MUNDO E SUA EVOLUÇÃO E MODERNIZAÇÃO NO BRASIL (REFORMA DO JUDICIÁRIO)

2.3.1 O Ministério Público em outros países

De uma maneira geral, todos os países têm Ministério Público com previsão constitucional e com várias atribuições, destacando a ação penal e defesa do interesse público. Somente existe Ministério Público dos Estados em países onde há federalismo como no México, Argentina, Estados Unidos e Brasil.

Abaixo são elencados a estrutura e o funcionamento de alguns Ministérios Públicos pelo mundo (MELLO, 2016).

Nos Estados Unidos, o Ministério Público está vinculado ao Poder Executivo, órgão encarregado da persecução criminal, e existe em três esferas: federal, estadual e dos condados. A estrutura não é selecionada por concurso, mas por indicação política, ou eleição direta ou indireta, dependendo se é Federal ou Estadual. Em geral, para os cargos superiores, são eleitos mediante voto direto e facultativo, para um mandato de quatro anos, exceto o *The United States Attorney General* (figura correspondente ao nosso Procurador-Geral da República), que é indicado pelo Presidente da República ao Senado e demissível *ad nutum*². No Parquet norte-americano, não existe um quadro de carreira, cada Procurador-Geral que é eleito tem poder para demitir promotores contratados na gestão anterior e contratar novos auxiliares, dentre profissionais da área jurídica que sejam de sua maior confiança, isso para os cargos menores, pois os intermediários, em alguns casos, são eleitos. No entanto, os seus membros possuem disponibilidade da ação

penal e grande possibilidade de acordo para reduzir trâmite processual penal, desde que fundamentadamente (MELLO, 2016).

Na França, onde teria se originado o Ministério Público moderno, seus membros são parte de uma magistratura especial, cabendo a eles defender o interesse público e determinados interesses específicos do governo perante os tribunais, especialmente os relacionados à política de segurança pública. O Ministério Público francês está inserido na estrutura do Poder Judiciário e não tem autonomia financeira nem orçamentária.

O modelo alemão de Ministério Público é caracterizado por sua vinculação ao Poder Executivo. Há uma rígida e estreita dependência hierárquica dos procuradores da república em relação ao ministro da justiça. A forma de seleção entre magistrados e membros do Ministério Público é única, a qual se dá através de concurso e permanência em um curso de formação. Ao final, escolhe-se a carreira.

O Ministério Público espanhol atua em todos os ramos na defesa da sociedade e dos direitos fundamentais, além da legalidade, interesse público e atividade criminal. Os promotores (fiscais) são escolhidos mediante concurso para bacharéis em Direito. O Ministério Fiscal integra o Poder Judicial com isonomia. O Fiscal Geral é nomeado pelo Rei mediante indicação do Governo e do Conselho Judicial. Foi previsto na Constituição de 1978 e não possui uma divisão rígida de poderes estatais, apesar de se declarar uma monarquia parlamentarista.

O Ministério Público português goza de autonomia, mas defende também o Estado. Seus membros são considerados magistrados. Embora haja verticalização na Instituição, há garantias como a inamovibilidade. O mandato do Procurador Geral é de seis anos. A atuação ministerial é na defesa do interesse público e com a titularidade da ação penal. A Constituição é de 1976. Em 1998 a carreira do Ministério Público foi separada da judicial e passou a contar com o Conselho Nacional do Ministério Público, embora seja um concurso único.

No Chile, os promotores são chamados de fiscais e em cada promotoria criminal há uma delegacia. Em 2000, a criminalidade começou a ser reduzida com maior rigor nas leis processuais penais, sendo que o promotor/fiscal pode expedir mandado de busca e apreensão domiciliar. É conhecido como Ministério Público Fiscal e composto por promotores escolhidos por concurso público para bacharéis e

há isonomia entre fiscais e magistrados. O Fiscal Geral é nomeado pelo Presidente da república com participação do Senado e do Tribunal Constitucional.

Na Argentina, está previsto na 4ª seção constitucional em posição similar ao Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, cada um em uma seção. Tendo sido reestruturado em razão de Reforma Constitucional em 1994, sendo considerados magistrados os seus integrantes. Um dado interessante, e que poderia melhorar o nível técnico permanentemente no Brasil, é que o concurso na Argentina é para cada cargo e não para uma carreira, o que evita comodismos. Assim, se quiser mudar de cidade terá de se submeter a novo concurso público, o qual é aberto a qualquer cidadão que preencha os requisitos.

Ainda na Argentina, o Ministério Público atua na esfera criminal, e faz fiscalização no serviço público, bem como investigações criminais e administrativas. É vedada a defesa do Estado pelo Ministério Público, sendo que na Lei Orgânica de 1997 ficou estabelecido que o Ministério Público é parte integrante do Judiciário.

O Ministério Público argentino possui duas carreiras e duas Instituições separadas, mas agregadas sob o mesmo título Ministério Público, é o Ministério Público Fiscal e o Ministério Público da Defesa, ambos com chefia própria. Na prática, o primeiro ficou com a ação penal e com as atribuições de fiscalizar e investigar. Enquanto o segundo ficou com as curadorias como família, ausentes, menores, sendo que apenas eventualmente exerce a assistência jurídica aos carentes, sendo apenas uma das funções de uma defensoria argentina. Apesar de serem instituições separadas, a Lei Orgânica é única e as atribuições são previstas de forma global, sem divisão legal para cada Instituição. No Entanto, a força política do Ministério Público Fiscal é maior.

Na Venezuela, o Ministério Público tem autonomia e independência funcional, administrativa e financeira, atuando na investigação criminal, esfera penal e direitos fundamentais e constitucionais. Teve sua posição constitucional revista em 2000. É considerado expressamente como Poder estatal cidadão em conjunto com outros órgãos estatais. O Fiscal Geral é designado por um período de sete anos, sendo exigidos os mesmos requisitos para o de Magistrado da Corte Constitucional. A Constituição é de 2000.

No Ministério Público boliviano, sua função está prevista em Título separado dos demais Poderes Estatais como “defesa da sociedade”. O Ministério Público na

Bolívia tem como missão a ação penal e a investigação criminal, além da defesa da legalidade e do Estado e da Sociedade, tendo sofrido atualizações legais em 2002 e 2005. O Chefe do Ministério Público é Fiscal Geral, ao qual se exige os mesmos requisitos para Ministro da Corte Suprema e é designado pelo Legislativo para um mandato de dez anos podendo ser reconduzido por igual período. Presta contas anualmente ao Congresso Nacional e participa ativamente da política de segurança pública. Na Bolívia, o Procurador Geral da República seria uma espécie de Advogado Geral da União. Também conhecido como Defensor do Povo assemelha-se a uma espécie de *Ombudsman* ou Ouvidor. Embora não seja reconhecido expressamente como Poder Estatal, está em Título próprio na Constituição, mesmo posicionamento adotado para os Poderes Estatais, o que reforça a sua autonomia e até mesmo independência. O país também tem jurisdição administrativa.

O Ministério Público colombiano tem alguns elementos diferenciadores. Há uma divisão de atribuições na Constituição da Colômbia em que o Ministério Público (constando esse nome na Constituição) defenderia a sociedade e direitos coletivos e fiscalizaria o serviço público, inclusive o judicial. Seu dirigente máximo é o Procurador Geral da Nação, indicado por quatro anos entre lista de integrantes de Cortes Superiores e escolhido pelo Senado. Os membros do Ministério Público exercem também a função de defensor do povo (*ombudsman* ou ouvidor).

Já a função criminal é exercida pela *Fiscalia* (ramo judicial, previsto em Capítulo do Poder Judicial) com atuação criminal prevalente, mas fazendo investigações também. Além da parte criminal também atua na defesa dos direitos humanos e fiscaliza os julgados de paz. Sua função foi revista constitucionalmente em 1992 e possui autonomia administrativa e funcional, sendo considerado um ramo judicial, fiscalizando a administração da justiça e a defesa dos princípios constitucionais. O Fiscal Geral é escolhido pela Corte Suprema para um mandato de quatro anos apenas, sem reeleição e nomeado pelo Presidente da república.

A Constituição da Colômbia não discrimina os poderes estatais expressamente. Além disso, o país possui jurisdição administrativa. Também sofreu reformas na área jurídica em 2005. No Brasil, ambas as funções estão concentradas no Ministério Público.

O Ministério Público Uruguaio é ligado, curiosamente, ao Ministério da Educação e Cultura (MEC), enquanto a Polícia é ligada ao Ministério da Defesa. O

MEC Uruguai assume as funções de Ministério da Justiça. A denominação ministerial é Ministério Público e Fiscal e tem como função a titularidade da ação penal, bem como a defesa dos interesses sociais e do Estado. Em 2001, havia 64 fiscais promotores e 400 servidores técnicos e administrativos.

O Ministério Público da Austrália é conhecido como procurador da coroa e atua apenas em causas criminais mais complexas. Existe o cargo de Promotor de Polícia, o qual sustenta acusações criminais em se tratando de pequenos delitos, mas é um cargo ligado à Polícia e normalmente são advogados em início de carreira, apesar de não ser necessário que seja advogado. A Austrália segue um modelo semelhante ao inglês. Destaca-se que o modelo inglês difere do norte-americano, pois o primeiro baseia-se nos costumes e o segundo na jurisprudência, mas ambos têm mudado para um aspecto mais legalista, o que desagradou à classe jurídica, pois transfere parte do poder para os sistemas legislativo e regulatório. Na Austrália, como na Inglaterra, há duas classes de advogados, sendo privativo aos *barristers* (advogados) atuarem nos Tribunais Superiores. Observam-se conflitos institucionais entre os Procuradores da República e a Polícia acerca da condução da investigação (conflitos semelhantes aos já verificados também no Brasil quando se questionou o poder de investigação do Ministério Público e tentou-se através da PEC 37³ extinguir essa função).

No Ministério Público da China, os seus membros são selecionados por concurso. O Ministério da Justiça é conhecido como Ministério do Outono, pois nesse período eram julgados os casos mais importantes. A partir de 2003, se iniciaram os julgamentos com jurados para causas cíveis e penais, após críticas internacionais ao rigor nos julgamentos com penas de morte. A Constituição em vigor é de 1982. Apenas 30% dos julgamentos criminais contam com advogados, carreira que foi reestruturada e fortalecida apenas a partir de 1980. Com ou sem advogado a condenação é praticamente certa. O Advogado pode, quase sempre, apenas pedir clemência na execução penal. Um quarto dos crimes prevê pena de morte, mesmo que seja apenas por envenenar gado. O Judiciário pode prender até 3 meses sem acusação formal.

De acordo com Mello (2016), na maioria dos países europeus e latino-americanos, o Ministério Público é atrelado ao Poder Judiciário. Nessas nações, o

contraditório é observado desde o início das investigações, exercendo o Ministério Público funções de uma magistratura especial.

2.3.2 Histórico da estruturação do MP no Brasil

Todo o período de transição para a democracia foi uma fase de grandes transformações para o Ministério Público. Esta é uma das instituições brasileiras que mais sofreram mudanças desde o seu surgimento, especialmente se comparada a instituições como o Judiciário e a Polícia (MACEDO JR., 1999, p. 73). Embora sua origem no país remonte ao período colonial, a instituição só nasceu na República (MAZZILLI, 1999, p. 88).

Como consequência dos aspectos históricos de nossa colonização e, principalmente, pelo fato de o direito português ter tido vigência no país durante o período colonial, o império e o início da República através das Ordenações Manuelinas, datadas de 1521, e Filipinas, de 1603, observa De Salles e Watanabe (1992) que:

[...] a despeito das palavras da exposição de motivos, a estrutura funcional do Ministério Público não foi substancialmente alterada. Manteve-se, por exemplo, a tradição vinda das Ordenações Filipinas, segundo a qual “as funções do Ministério Público em superior instância eram exercidas por membro do Poder Judiciário”. As Ordenações Manuelinas de 1521 já mencionavam o Promotor de Justiça e suas obrigações perante as Casas da Suplicação e nos juízos das terras. Nelas estavam presentes as influências dos direitos francês e canônico. Segundo estas, o Promotor deveria ser alguém “letrado e bem entendido para saber espertar e alegar as causas e razões, que para lume e clareza da justiça e para inteira conservação dela convém. (DE SALLES; WATANABE, 1992).

Entretanto, durante o período colonial e no período do Império, não se pode falar da existência da instituição Ministério Público. O que existia era um promotor de justiça, mero agente do Poder Executivo encarregado da acusação no juízo de crimes. O primeiro texto legislativo a prever a figura do promotor de justiça é datado de 1609, um diploma que regulava a composição do Tribunal da Relação da Bahia. Esse deveria contar com 10 desembargadores, um procurador de feitos da Coroa e da Fazenda e um promotor de Justiça (ABREU, 2010). Com base nesse histórico, é possível afirmar que o Ministério Público do Estado da Bahia é considerado o Ministério Público mais antigo do país, completando 410 anos de existência em 2019.

É relevante salientar que a consolidação da Instituição do Ministério Público nas Constituições brasileiras não acompanha exatamente sua evolução institucional. Mesmo com as oscilações sofridas de um texto constitucional para outro, este manteve a função que legal e socialmente ocupava perante o Poder Judiciário. É visível que antes de uma criação legislativa a Instituição se tornou peça-chave para o funcionamento do Poder Judiciário e, com o passar do tempo, para o acesso à justiça. Veio a nossa primeira Constituição e, segundo Mazzilli (2001):

Sob a Constituição de 1824, atribuía-se ao Procurador da Coroa e Soberania Nacional a acusação no juízo de crimes, ressalvadas as hipóteses de iniciativa acusatória da Câmara dos Deputados. Por sua vez, o Código de Processo Criminal do Império (de 1832), continha uma seção reservada aos promotores, com os primeiros requisitos para sua nomeação e o elenco das principais atribuições. (MAZZILLI, 2001).

No Brasil, o Ministério Público não integra o Poder Judiciário, no entanto, suas funções essenciais desenvolvem-se no processo e perante juízos e tribunais.

Com a proclamação da República, o Ministério Público foi contemplado com nova regulamentação. O Decreto n. 848, de 11 de setembro de 1890, criou e regulamentou a Justiça Federal e reservou um capítulo inteiro para dispor sobre a estrutura e atribuições da Instituição em âmbito nacional, embora a primeira constituição republicana não tenha aludido ao Ministério Público enquanto instituição, “apenas fez referência à escolha do procurador-geral e à sua iniciativa na revisão criminal *pro reo*.” (MAZZILI, 2001).

A Constituição de 1934 trouxe a novidade de assegurar ao Ministério Público a estabilidade funcional de seus componentes e dispôs que os mesmos deveriam ingressar na carreira através de nomeação precedida de concurso público, além de apenas perderem seus cargos nos moldes da lei e por sentença judicial. Tais garantias atribuídas à Instituição em patamar federal foram estendidas, posteriormente, aos estados.

Com a redemocratização, na Carta de 1946, o Ministério Público foi tratado com um Título inteiro a seu respeito. A lei ainda determinava que sua organização, no plano federal, devia ser feita através de lei infraconstitucional. Entretanto, posição contraditória era colocada pelo artigo 126, que impunha que a nomeação do Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público, seria feita pelo Presidente da República e que a exoneração do cargo poderia ser feita *ad nutum*.

O novo texto constitucional retomou disposição já feita na Constituição de 1934, que estabelecia o acesso aos cargos iniciais de carreira mediante aprovação prévia em concurso público. Também as garantias da estabilidade e inamovibilidade, mutiladas pela constituição anterior, foram retomadas. Ademais, é importante ressaltar que a Constituição de 1946 estabelecia de maneira contundente que era o Ministério Público Federal quem representaria a União em juízo. Pode-se afirmar que, neste momento, sob o regime instituído pela carta de 1946, o Ministério Público ganhou destaque e independência.

A Constituição Federal de 1967 trouxe inovações ao colocar a instituição no capítulo relativo ao Poder Judiciário, tratando-a em seção autônoma. Mais uma vez, determinou que a organização do Ministério Público perante juízos e tribunais, na esfera federal, fosse feita por intermédio de lei infraconstitucional. Também dispôs o ingresso inicial na carreira por intermédio de concurso público de provas e títulos, além de ter propiciado aos seus membros prerrogativas de estabilidade e inamovibilidade.

Em 14 de dezembro de 1981, pela Lei Complementar nº 40, veio a primeira legislação que organizou em nível nacional os ministérios públicos estaduais. Por essa lei, o Ministério Público foi considerado “uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, e pela fiel observância da Constituição e das leis.” (ABREU, 2010).

A Constituição de 1988, promulgada em 5 de outubro, confirmou todas as conquistas que o Ministério Público vinha obtendo e ampliou sua importância, atribuindo-lhe não só a defesa da ordem jurídica, como também a do regime democrático, além disso, assegurou a autonomia funcional e administrativa.

As atribuições constitucionais do Ministério Público, ensejaram então o seu crescente ativismo judicial. Atua nas mais diversas áreas e tutela o cidadão no exercício de seus direitos, embora pretenda garantir o acesso à justiça de forma mais barata e eficaz. O seu papel guarda estreita relação com as características do Direito Social, na medida em que o fundamento de intervenção do Promotor de Justiça, no âmbito do aparelho judicial, é o de defensor direto dos interesses sociais. Encarna a figura do tutor da vontade ou quem guarda a discricionariedade de escolher, em nome do cidadão, o que deve ou não ser submetido ao poder

judiciário. A partir da legislação ordinária, o Ministério Público passou a intervir em relações cada vez mais pertinentes à vida privada, como no caso do direito da infância e juventude e das relações de consumo. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei n. 8.069/90 e o Código de Consumidor, Lei n. 8.078/90, colocam o Promotor de Justiça como um guardião dos interesses do hipossuficiente, o incapaz, em particular a criança e os adolescentes carentes.

Arantes (2002) sustenta que desde 1988 temos vivenciado o desenvolvimento do que chama subsistema jurídico, em que novas leis promulgadas se orientam pela ideia da proteção de direitos coletivos e difusos e reforçam o papel do Ministério Público. Assim, a Constituição de 1988, pródiga em direitos, e que a tudo constitucionalizou, ensejou o surgimento de grupos de interesse organizados demandando solução de conflitos coletivos, facilitando o que se configurou chamar de ativismo judicial, a partir do qual juízes e membros da Instituição passaram a ocupar, de forma destacada, a cena política brasileira, invadindo em diversas situações, a área de atuação dos demais poderes sem qualquer espécie de limitação formal.

A inexistência de vínculo funcional com qualquer dos Poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário) é um aspecto essencial para se delimitar uma posição institucional de independência em relação a estes poderes (LOPES, 2000, p. 40). Além disso, a previsão de elaboração da sua própria proposta orçamentária revela-se uma novidade da Constituição Federal de 1988 (LOPES, 2000, p. 59).

Dessa forma, pode-se observar que, na Constituição de 1988, nenhuma instituição estatal saiu tão fortalecida e prestigiada como o Ministério Público, em relação aos textos constitucionais anteriores. O texto fundamental de 1988 proporcionou ao Ministério Público um tratamento constitucional de riqueza inédita, em termos de abrangência e densidade normativa, seja sob o prisma da organização e da autonomia da instituição em relação aos Poderes de Estado, seja sob o estatuto básico das garantias e das atribuições dos seus órgãos de atuação, conferindo-lhe tão grande poder que torna-se difícil, hoje, localizar o Ministério Público na estrutura do Estado brasileiro, ficando a ele atribuído, por muitos, o papel de quarto poder.

2.3.3 A Modernização do Ministério Público Brasileiro e o Planejamento Estratégico Nacional

Com a evolução do Ministério Público Brasileiro e a conquista da sua autonomia funcional e administrativa, surge, em dezembro de 2004, a figura do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP.

Foi criado pela Emenda Constitucional nº 45 (denominada emenda da reforma do Judiciário) para atuar em prol do cidadão, executando a fiscalização administrativa, financeira e disciplinar do Ministério Público no Brasil (MP) e de seus membros. Como a emenda tratava da reforma do Judiciário, podemos afirmar que o CNMP foi concebido a reboque do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Seria difícil imaginar o controle externo do Ministério Público sem o do Judiciário.

A criação do CNMP foi considerada, de certa forma, uma resposta encontrada pelo legislador reformador da constituição à permanente reclamação contra a ineficiência dos órgãos de controle disciplinar do Ministério Público. Contudo, o CNMP não atua apenas na questão disciplinar dos membros do Ministério Público Brasileiro, mas também na fiscalização administrativa e financeira do órgão.

Mazzilli (2005), defensor do controle externo do Ministério Público, afirma que

assim como ocorreria sobre o Poder Judiciário, ou quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público deveria mesmo existir alguma forma de controle externo, não para cercear a independência e a liberdade funcional da instituição e de seus agentes, mas para assegurar que estes prestem contas ao Poder Legislativo, à imprensa e à coletividade não só sobre o exercício de suas atividades-fim como sobre o exercício de suas atividades-meio. Afinal a Constituição supõe a publicidade e transparência nas atividades dos órgãos públicos, só obstada em casos excepcionais, em que a divulgação da providência possa resultar prejuízo à coletividade. (MAZZILLI, 2005).

O princípio da eficiência se sustenta sobre dois pilares: (1) em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho de suas atribuições; (2) em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a administração. Em ambos, há o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados no desempenho da função.

Na esteira da modernização dos diversos ramos do Ministério Público Brasileiro, foram criadas no CNMP diversa(o)s comissões/comitês, permanentes e temporária(o)s, que têm produzido uma intensa e profunda reflexão sobre a dinâmica ministerial no Brasil. Tais comissões/comitês possuem na sua composição

representantes de todos os ramos do Ministério Público do país, ou seja, as políticas de modernização surgiram e surgem a partir da contribuição de cada estado e dos ramos federais do MP. Essas comissões elaboram inclusive propostas de resoluções que acabaram por ser obrigatoriamente implementadas em todas as unidades do MP. Atualmente existem, em atividade, monitorando e acompanhando a modernização do MP, os seguintes comitês: a) Comitê de Políticas de Tecnologia da Informação – CPTI; b) Comitê de Políticas de Gestão de Pessoas – CPGP; c) Comitê de Políticas de Gestão Orçamentária – CPGO; d) Comitê de Políticas de Comunicação – CPCOM; e) Comitê de Políticas de Gestão Estratégica – CPGE; f) Comitê de Políticas de Gestão Administrativa – CPGA; g) Representantes da Administração Superior.

Uma comissão que, na presente pesquisa, merece destaque é a Comissão de Planejamento Estratégico. Esta comissão foi responsável pela elaboração do Planejamento Estratégico Nacional, objeto relevante para esta pesquisa.

Além das atribuições que englobam o controle da atuação administrativa e financeira dos Ministérios Públicos, o CNMP entendeu que deveria contribuir também com a construção de uma agenda estratégica nacional de modo a integrar e aperfeiçoar as ações institucionais de todo o Ministério Público Brasileiro.

2.3.3.1 O Planejamento Estratégico Nacional

No ano de 2010, com vistas a implantar a gestão estratégica, o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou o seu Planejamento Estratégico Nacional, com vigência de 2010 a 2015, renovado para 2017 (21ª Sessão Ordinária de 2014) e novamente para 2019 (9ª Sessão Ordinária de 2016), utilizando como referência o *Balaced Scorecard* (BSC).

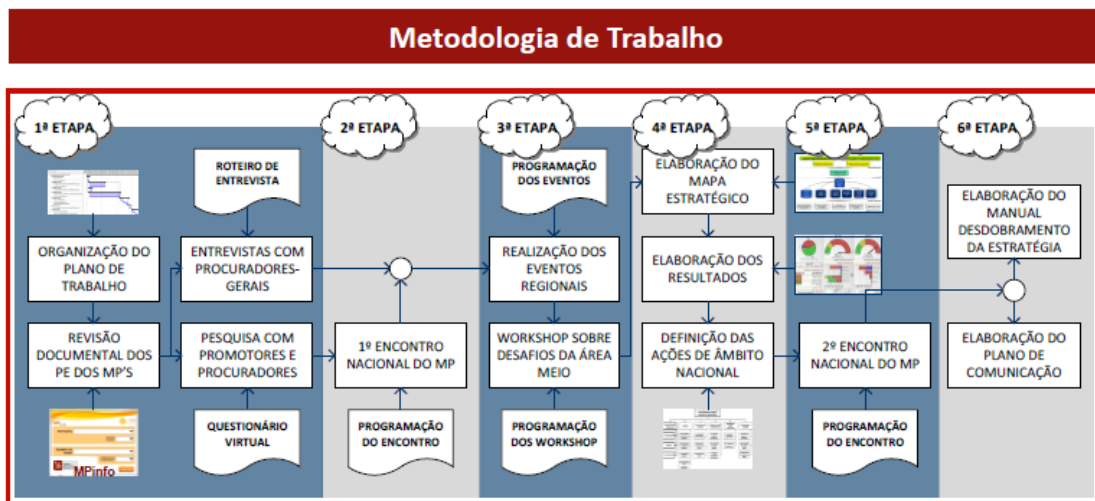
O objetivo do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público é o fortalecimento do Ministério Público Brasileiro, com base na construção de uma agenda estratégica capaz de se alinhar aos ramos do MP, em torno de objetivos comuns, com foco na melhoria dos serviços prestados à sociedade.

Para elaboração desse Planejamento, foram considerados o estabelecimento de agendas estratégicas junto às diversas unidades dos Ministérios Públicos, de forma a respeitar a autonomia e as peculiaridades de cada local. Além disto, foram

definidas as seguintes premissas para o alcance dos resultados: a) garantir que todos os ramos do Ministério Público participariam do processo; b) o Conselho Nacional do Ministério Público deveria atuar como a liderança principal na elaboração da estratégia; c) contemplar a participação e o apoio de órgãos e organizações de classe, desde o início, tanto na elaboração da metodologia quanto no desenvolvimento do projeto.

A metodologia utilizada consistiu em dividir o trabalho em seis etapas conforme demonstrado na figura 1.

Figura 1 - Etapas do Planejamento Estratégico Nacional



Fonte: Planejamento Estratégico Nacional (CNMP , 2011).

Na primeira etapa, foram concentradas as ações de organização do plano de trabalho, revisão documental, aplicação de questionário e realização de entrevistas. A segunda etapa consistiu na realização de um encontro nacional para alinhamento entre todas as unidades das federações. A terceira etapa consistiu na realização de eventos regionais com a ampla participação de membros e servidores de todos os ramos e Estados do MP brasileiro. Os encontros foram realizados nas cidades de Brasília, Porto Alegre, São Paulo, Rio Branco, Salvador, Belém, Rio de Janeiro e Fortaleza. Na quarta etapa, foram definidas a Missão, a Visão e o Mapa Estratégico. Além disso, foram estabelecidos indicadores estratégicos, para avaliação da evolução da estratégia, e temas mobilizadores priorizados para a atuação nacional do Ministério Público. Na quinta etapa, ocorreu o lançamento do Planejamento Estratégico Nacional durante o 2º Congresso de Gestão do Ministério Público Brasileiro. Na sexta e última etapa, foi realizado o alinhamento do Ministério Público

brasileiro à estratégia, optando-se por lançar programas nacionais a partir dos temas mobilizadores.

Através do Planejamento Estratégico Nacional, uma série de políticas inerentes à gestão estratégica foram formuladas no âmbito do CNMP e então disseminadas para os entes em todo o Brasil. Foi a partir do trabalho realizado no Conselho, por exemplo, que se disseminaram os portais da Transparência no âmbito de todo o Ministério Público. Além disto, programas de informatização, metodologias de combate ao crime organizado, reflexões sobre o controle externo da atividade policial e monitoramento da situação dos presídios e dos apenados no Brasil estão entre as inúmeras complexas matérias que o MP Brasileiro vem trabalhando através dos seus projetos estratégicos.

Após oito anos de execução, o CNMP concluiu pela necessidade de realinhar a estratégia institucional à realidade nacional e internacional, bem como rearranjar os acordos realizados entre as unidades.

Aprovado na sessão plenária do CNMP do dia 10 de abril de 2018, o projeto de elaboração do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público Brasileiro 2020-2029 foi desenvolvido pela Comissão de Planejamento Estratégico (CPE) em parceria com a Secretaria de Gestão Estratégica (SGE) do Conselho. O plano foi elaborado por uma equipe multisetorial instituída por meio da Portaria CNMP-PRESI nº 24/2018.

No plano de projeto, as atividades foram divididas em dois blocos. O primeiro, concluído em 2018, incluiu o planejamento do projeto, diagnóstico e elaboração do Mapa Estratégico Nacional do Ministério Público brasileiro – 2020-2029.

No segundo bloco, constam a definição dos indicadores estratégicos e metas nacionais; a normatização e publicização do planejamento; a criação do modelo de governança e gestão; o desenvolvimento do plano de implementação e a elaboração do plano de revisão do mapa estratégico nacional do Ministério Público brasileiro 2020-2029.

Aqui cabe ressaltar que a experiência adquirida na elaboração e no acompanhamento do Planejamento Estratégico 2011-2015, que posteriormente foi estendido para 2011-2019, serviu para que o planejamento de 2020-2029 fosse

elaborado de uma forma mais rápida e já com a cultura do planejamento disseminada entre os participantes e colaboradores.

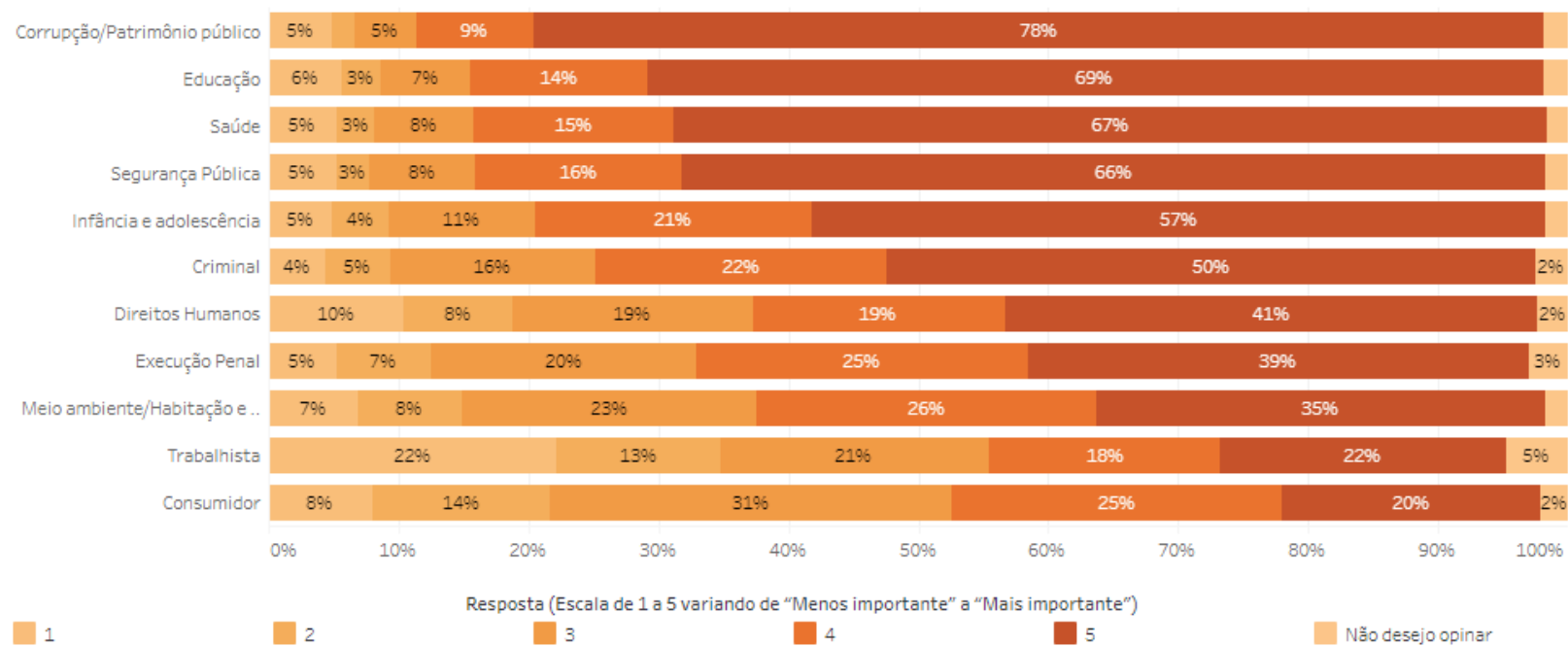
A fim de subsidiar a formulação da nova estratégia do Ministério Público Brasileiro para o período de 2020-2029, foi elaborado um diagnóstico nacional, que teve a finalidade de ouvir membros e servidores de todos os ramos e unidades, sociedade civil organizada ou não, organismos internacionais e setores governamentais, com vistas a alinhar a estratégia do MP entre esses atores e à agenda universal dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Como parte desse diagnóstico, mais de 9 mil pessoas responderam a um questionário eletrônico disponibilizado no período de 8 de maio a 8 de junho de 2018, com os temas que deveriam ser prioritários na atuação do Ministério Público para o período de 2020 a 2029.

Os cidadãos foram convidados a avaliarem cada área de atuação da instituição com uma nota de 1 a 5, sendo 1 para menos importante e 5 para mais importante. O formulário trouxe, ainda, questões abertas, nas quais os participantes puderam fazer sugestões ao projeto.

Como se pode observar na Figura 2, o diagnóstico indicou que a maior preocupação dos avaliados, incluindo representantes da sociedade, é com o tema corrupção. Na segunda posição, ficou o tema educação e, na terceira colocação, o tema saúde.

Figura 2 - Temas prioritários da atividade finalística – Planejamento Estratégico Nacional
Principais temas da atuação finalística do Ministério Público



Fonte: CNMP (2018).

Com isso, a partir das informações levantadas, foram elaborados os projetos e definidos os resultados a serem alcançados, cujo direcionamento está no Mapa Estratégico 2020-2029.

Portanto, é válido afirmar que o avanço do papel desempenhado pelo Ministério Público e a garantia da manutenção de sua autonomia, prerrogativas e condições materiais de existência dependerão, em larga escala, da eficácia de sua própria atividade. Em outras palavras, a legitimação da atividade do Ministério Público e a manutenção e ampliação de suas funções e poderes, bem como prerrogativas dependerá diretamente do sucesso de suas práxis e do sucesso em empreender suas metas.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa tem como foco central demonstrar como a metodologia de planejamento estratégico contribuiu para a melhoria da gestão pública, utilizando como referência o MP-BA, tornando o processo decisório e de monitoramento eficiente, cujos resultados a serem mensurados espera-se que direcionem para uma gestão focada em planejamento e projetos, com monitoramento constante de indicadores e do grau de execução orçamentária. Este capítulo apresenta a forma utilizada para a demonstração desses impactos.

Para a construção do projeto de estudo de caso “Ministério Público do Estado da Bahia”, foi adotada uma pesquisa de campo de caráter descritivo, uma vez que o objetivo irá considerar uma descrição inicial do objeto a ser estudado a partir da observação de campo. Foram seguidos os passos recomendados por Yin (2004): (I) coleta de dados; (II) coleta de evidências; (III) análise das evidências e (IV) composição do relatório, com as ações definidas no quadro abaixo.

Quadro 4 – Passos para construção do projeto

Fases da Pesquisa	Ações executadas
Coleta de Dados	I. Analisar o desenvolvimento da estrutura organizacional do MPBA no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018.
	II. Coletar documentos, tais como, Atos Normativos, Instruções Normativas, Atas de Reunião, Planos de Trabalho, Comunicados Internos, Recomendações e Resoluções do CNMP
	III. Definição de critérios para entrevista e seleção de pessoas a serem entrevistadas.
	IV. Elaboração do roteiro de entrevista (*).
Coleta de evidências	V. Realização das entrevistas

Fases da Pesquisa	Ações executadas
	VI. Acesso ao Portal Transparência (público) e aos sistemas <i>Channel</i> e SIAPI para consulta aos projetos, cronogramas, etapas e indicadores
	VII. Estruturar as evidências coletadas, fazendo a correlação entre as questões feitas, os dados coletados e as conclusões iniciais.
Análise das evidências	VIII. Análise da documentação levantada
	IX. Análise das entrevistas realizadas
	X. Análise crítica entre os indicadores estabelecidos, os indicadores alcançados e seus impactos e influências na gestão da instituição.
Composição do relatório	XI. Elaboração da descrição do estudo de caso abordando a análise, a cronologia, os impactos do planejamento estratégico na instituição e as conclusões da pesquisa.

Fonte: Quadro elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Com base na estrutura acima, no primeiro momento foi revisado o arcabouço teórico e histórico do MP-BA e das Resoluções e Recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público, visando a analisar o desenvolvimento da estrutura organizacional do órgão no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018. Para as constatações neste quesito, foi realizado um estudo aprofundado sobre os atos normativos que definiram o organograma da instituição bem como a sua evolução, avaliando como o Ministério Público é peculiar, pois possui ao mesmo tempo duas estruturas de organograma. Neste ponto, há que se destacar a análise

da criação e estruturação da Coordenadoria de Gestão Estratégica por meio do ato normativo número 010/2012, unidade vinculada diretamente ao chefe máximo da instituição e responsável pelas ações de planejamento, processo e projetos institucionais. Aqui também foi realizada uma entrevista com a Procuradora-Geral de Justiça e com o Coordenador de Gestão Estratégica que falaram sobre a evolução da estrutura organizacional no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018.

No segundo momento, foi realizada uma análise aprofundada sobre o processo de Planejamento Estratégico do Ministério Público da Bahia. Esta análise se baseou em pesquisa de documentos produzidos quando da elaboração do planejamento estratégico, a exemplo dos históricos dos encontros, planos de trabalho, normativas internas, além de entrevistas com membros da instituição que participaram ativamente do trabalho inicial, bem como com os atuais membros que revisaram, nos anos de 2018 e 2019, o atual plano estratégico, atualizando suas metas, objetivos e iniciativas até o ano de 2023.

O grau de formalização do Planejamento Estratégico foi analisado com base na publicação de documentos e, também, com base nas respostas dos questionários fechados aplicados aos membros e servidores da instituição.

A lógica participativa é importante pois uma das queixas observadas na instituição é que muitas ações são efetuadas de cima para baixo sem a participação daqueles que estão no dia a dia dos diversos setores que compõem a instituição. Ela é explicada com o detalhamento das atividades e dos cronogramas dos encontros regionais que abrangeram todo o estado da Bahia. Aqui foram consultados fotos e registros sobre os encontros. Também foram realizadas consultas junto a colaboradores participantes do processo, para medição da percepção deles no tocante à importância do planejamento estratégico. De igual forma, é detalhado o processo de revisão do planejamento estratégico, realizado entre o final do ano de 2018 e o primeiro semestre do ano de 2019, com acesso a toda sua documentação e normativas que traçaram a metodologia e os cronogramas de ação. Aqui também foi executada a consulta ao sistema SI-API – Sistema de Apoio ao Planejamento Estratégico.

A Percepção dos membros e servidores quanto a sua participação no processo de construção e revisão do planejamento estratégico foi verificada a partir da aplicação do questionário fechado, bem como das entrevistas realizadas com

pessoas que tiveram participação ativa em um desses processos (construção e/ou revisão).

No terceiro ponto é feita a identificação dos projetos institucionais, nele foi analisada a lógica de criação e de adesão aos projetos por meio de documentos normativos, acesso ao sistema institucional *Channel*, entrevistas com gestores de projetos específicos e as estratégias para continuidade desses projetos ao longo dos anos, incluindo os períodos de mudança de gestão.

Após essas etapas, avaliamos a efetividade dos projetos institucionais através dos seus indicadores alcançados ao longo de pelo menos dois períodos de PPA, bem como a percepção dos colaboradores da área de gestão sobre estes indicadores.

Durante a fase de coleta de dados, como detalhado no Quadro 4, os documentos listados no Quadro 5 abaixo foram estudados para suprir o conteúdo do estudo de caso e das análises dos indicadores conforme exposto acima.

Quadro 5 - Documentos analisados

Documento	Por quê?
Lei Orgânica do Ministério Público do Estado a Bahia – Lei Estadual Complementar nº 011/1996, e alterações promovidas pela Lei Complementar n. 16/2001 - DOE 13.09.2001, Lei Complementar n. 17/2001 - DOE 22.08.2002, Lei Complementar n. 21/2004 - DOE 13.01.2004, Lei Complementar n. 22/2005 - DOE - 17.12.2005, Lei Complementar n. 24/2006 - DOE 06.01.2006, Lei Complementar n. 31/2008 - DOE 09.06.2008, Lei Complementar n. 37/2013 - DOE 11.07.2013.	Dispõe sobre a autonomia, a organização e as atribuições do Ministério Público do Estado da Bahia e suas alterações.

Documento	Por quê?
Ato Normativo 01/2011	Dispõe sobre o lançamento de informações no SIMP - Sistema Integrado de Informações do Ministério Público
Ato Normativo 010/2012	Dispõe sobre a criação e organização da Coordenadoria de Gestão Estratégica - CGE
Ato 003/2007, Ato 006/2008	Dispõe sobre o preenchimento dos formulários ACOMPANHAMENTO METAS 2006
Ato Normativo 005/2005	Dispõe sobre a gestão do planejamento e controle estratégico, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.
Plano Geral de Atuação 2004-2009	Documento oriundo do primeiro contato da instituição com a metodologia de planejamento estratégico.
Plano estratégico 2011-2023	Planejamento Institucional
Portaria 563/2010	Designação para compor o Grupo de Controle do Plano Estratégico do Ministério Público do Estado da Bahia
Planejamento Estratégico Nacional	Planejamento que visa a direcionar os encaminhamentos a nível nacional

Fonte: Quadro elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Para avançar na metodologia de estudo de caso, conforme determinado no item III do Quadro 4, foi elaborada uma lista de pessoas que têm ou tiveram participação expressiva no processo de elaboração e revisão do Planejamento Estratégico do MPBA, conforme detalhado no Quadro abaixo.

Quadro 6 – Perfis dos Entrevistados

Item	FUNÇÃO	MOTIVO DA ENTREVISTA
1	Procurador(a)-Geral de Justiça	Dirigente máximo(a) da instituição. Foram entrevistados a atual Procuradora-Geral de Justiça e o Procurador-Geral à época do estabelecimento do primeiro planejamento estratégico do MP-BA
2	Coordenador da Coordenadoria de Gestão Estratégica	Responsável pela área de Gestão Estratégica da instituição. Foram entrevistados o Coordenador a época do Planejamento Estratégico (2011-2023) e o atual Coordenador responsável pela revisão do Planejamento para o período 2020-2023.
3	Chefe de Gabinete	Membro vinculado diretamente à Procuradora-Geral de Justiça, tendo sido Coordenador da área de Gestão Estratégica e possui visão e atuação estratégica de toda a instituição
4	Gerentes de Projetos	Responsáveis por projetos estratégicos institucionais
5	Membros	Procuradores e Promotores de Justiça que participaram da elaboração e revisão do Planejamento Estratégico
6	Corregedor-Geral	Responsável pela validação dos relatórios de desempenho funcional que inclui a gestão dos projetos estratégicos
7	Diretor de Tecnologia da Informação	Tecnologia é fator essencial no processo de elaboração e revisão do

Item	FUNÇÃO	MOTIVO DA ENTREVISTA
		Planejamento Estratégico
8	Secretária Executiva de Gestão Estratégica	Responsável pela operacionalização da Gestão Estratégica
9	Diretores das áreas de Engenharia, Orçamento, Finanças, Gestão de Pessoas, Administrativo, Contratos e Convênios	Dirigentes da área de Gestão Administrativa que atuaram nos objetivos e programas da chamada “área meio”

Fonte: Quadro elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Na coleta de dados, durante as entrevistas, foi utilizada um rol de perguntas discutidas, levando-se em consideração perguntas em pesquisas similares, por exemplo, Baracho (2002). As entrevistas foram realizadas individualmente. Flick (2009) ressalta que as entrevistas individuais permitem que os entrevistados estejam mais confortáveis para relatar as suas experiências pessoais, em especial quando se trata de aspectos negativos, como problemas ou dificuldades no ambiente de trabalho. O roteiro para as entrevistas está no APÊNDICE A.

As entrevistas foram efetuadas no próprio local de trabalho dos entrevistados, e, em alguns casos, foi utilizado o expediente para realizá-las em almoços ou encontros específicos, dado a agenda atribulada de alguns dos entrevistados, como, por exemplo, a Procuradora-Geral de Justiça.

De forma a verificar se a metodologia de Planejamento Estratégico do Ministério Público da Bahia é um determinante da melhora da gestão da instituição (eficiência), explorou-se os resultados alcançados nos últimos três anos, disponíveis na ferramenta de *Business Inteligency* e na ferramenta de gestão de projetos (*Channel*), de forma que estivessem disponíveis, detalhadamente, informações que demonstrassem o reflexo do planejamento na instituição.

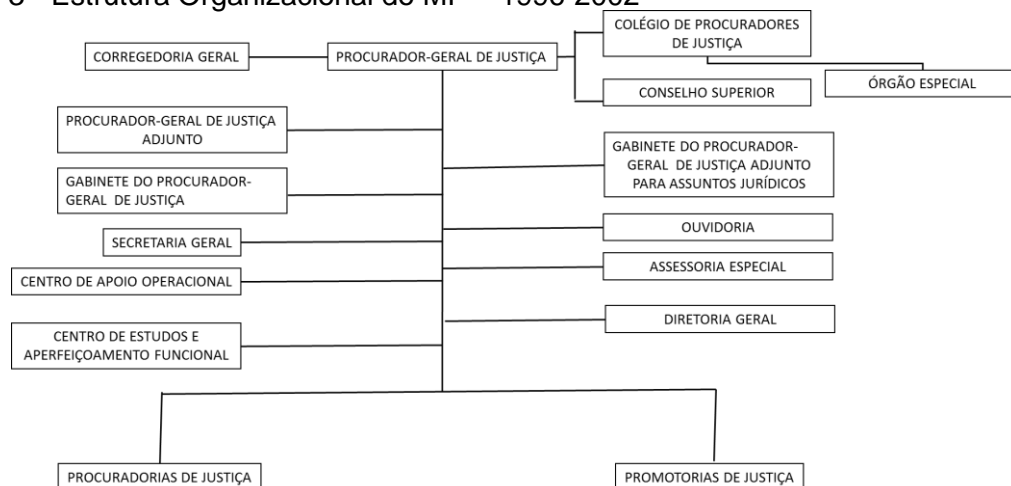
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Neste capítulo, são apresentados, em seções, os resultados observados, bem como a análise e interpretação das informações e dados decorrentes da base empírica da pesquisa.

4.1 O DESENVOLVIMENTO DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO MPBA NO PERÍODO DE 2003 A 2018

Com base na análise dos documentos dispostos no Quadro 5, em especial a Lei Complementar 11/1996 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Bahia e suas alterações, constatou-se que, entre o período de 1996 até 2002, a estrutura definida na Lei Orgânica do MP-BA, previa, sob a ótica da gestão, apenas um setor denominado Diretoria-Geral. Essa diretoria era composta por: I - o Corpo de Apoio Técnico; II - o Corpo de Apoio Administrativo; III - a Assessoria de Planejamento; IV - o Serviço de Administração; V - a Inspeção Setorial de Finanças. Ou seja, neste período, a estrutura organizacional era composta pela sua espinha dorsal tradicional determinada por Lei, com poucos olhares para a função de gestão de forma mais específica, conforme se observa na figura 3 disposta abaixo.

Figura 3 - Estrutura Organizacional do MP – 1996-2002



Fonte: Figura elaborada pelo autor da pesquisa, com base na Lei 11 (1996).

Percebe-se que, até então, nenhuma das áreas da instituição possuía foco específico para a questão da estratégia, ou mesmo do planejamento estratégico. A Assessoria de Planejamento, que poderia se aproximar deste tema, tinha então como foco os temas relacionados à programação orçamentária, de

acompanhamento das atividades e a função de modernização administrativa. Cumpre salientar que, até o ano de 2005, a instituição não possuía nenhum servidor de carreira no seu quadro funcional. O primeiro concurso só ocorreu em 2004 com as primeiras nomeações sendo efetivadas ao longo do ano de 2005.

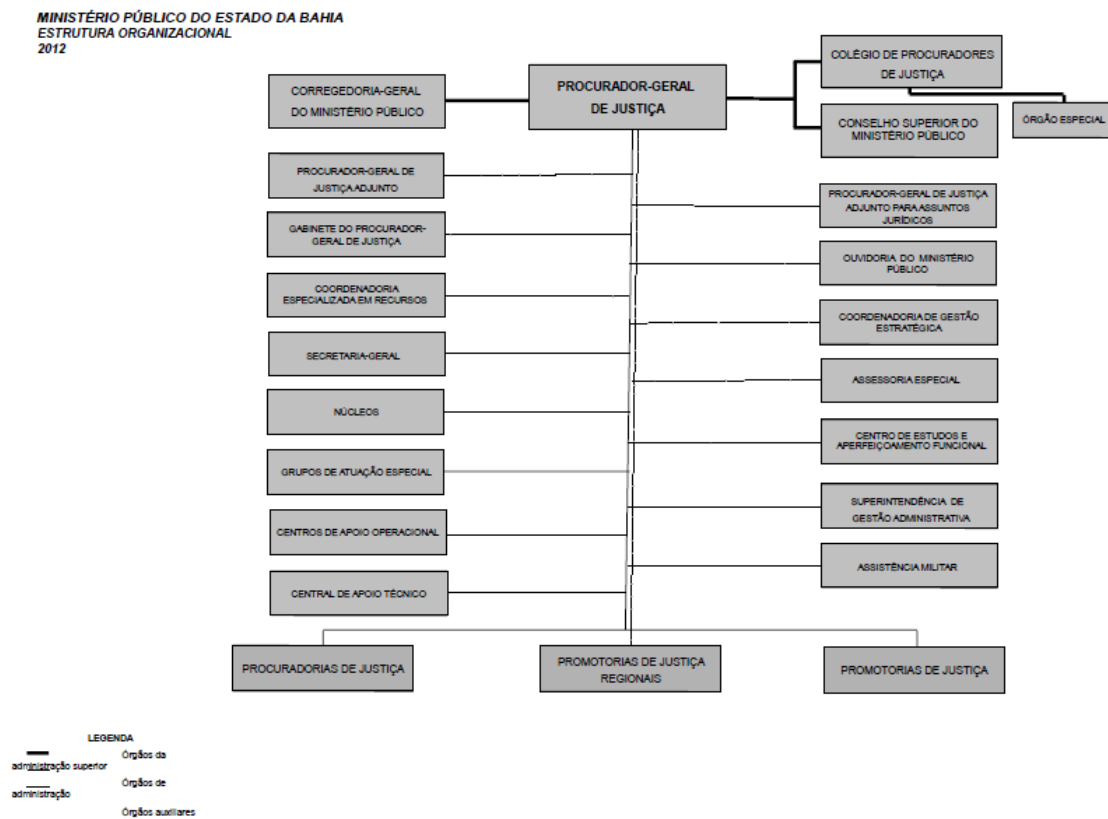
No ano de 2002, foi definido que ficaria sob responsabilidade da Diretoria-Geral, ocupada por um membro (Promotor de Justiça), a condução dos trabalhos para elaboração do Plano Geral de Atuação para o período 2004-2009. Nesse momento, foi efetivado o primeiro contato com a metodologia de planejamento estratégico e, após reuniões entre procuradores e promotores de Justiça, foram estabelecidos os encaminhamentos básicos para a Instituição, que resultaram em um plano de ação à época denominado Plano Geral de Atuação (PGA), implementado num prazo de 5 anos (2004-2009).

Já no ano de 2005, diante da necessidade de: a) instituir um modelo de gestão, com o estabelecimento de papéis e instrumentos, para a formulação e implementação do planejamento estratégico no Ministério Público do Estado da Bahia; b) dar continuidade ao processo de planejamento estratégico em curso na Instituição, voltado para o período 2004- 2009; c) implementar no Ministério Público Estado da Bahia uma política de atuação baseada na definição de prioridades; foi publicado o Ato Normativo nº 005/2005, que veio a dispor sobre a gestão do planejamento e controle estratégicos, no âmbito do Ministério Público do Estado da Bahia.

Nesse Ato, foi instituído o Comitê de Planejamento e Controle, composto por integrantes da alta cúpula da organização, com a finalidade de articular, formular, apreciar e integrar planos, programas e metas prioritárias, promovendo a efetividade das ações institucionais.

No ano de 2012, se percebe uma evolução na estrutura da instituição, especialmente no que se refere às unidades de gestão, incluindo a gestão estratégica, como se observa na Figura 4.

Figura 4 – Estrutura organizacional - 2012



Fonte: www.mpba.mp.br.

A principal evolução a se notar aqui, sob a ótica da priorização das questões inerentes à Gestão Estratégica, foi a publicação do Ato Normativo nº 10/2012 que necessitando a) melhor estruturar o planejamento e a gestão estratégica institucional, possibilitando a implementação de metodologias capazes de mobilizar, articular, coordenar e assegurar a participação e o comprometimento dos membros e servidores do Ministério Público do Estado da Bahia para o alcance dos resultados esperados; b) sistematizar as medidas de coleta, análise, produção, disseminação, gestão e proteção do conhecimento, relativas ao processo de planejamento e gestão, possibilitando a integração dos órgãos e das ações; c) instituir a atividade de análises estratégicas de eventos como um instrumento indispensável à implementação dos objetivos definidos pelo Planejamento Estratégico Institucional; d) implementar uma sistemática de monitoramento, medição e avaliação do desempenho institucional, com foco em resultados; instituiu a Coordenadoria de Gestão Estratégica - CGE, subordinada técnica e administrativamente ao Procurador-Geral de Justiça, com a finalidade de elaborar, orientar, desenvolver,

acompanhar e avaliar as atividades de planejamento e de análises estratégicas do Ministério Público do Estado da Bahia, prestando suporte na elaboração de projetos e na captação de recursos, no âmbito da Instituição.

Tal evolução estrutural também foi observada pelos entrevistados, como expressado pelo Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça com a seguinte fala:

Sem dúvida e foi uma mudança bem substancial, tanto na área finalística quanto na área meio. Na área finalística vou citar uma mudança em duas, ou melhor, em três áreas: a criação de dois centros de apoio sendo um de segurança pública e outro de educação e depois a criação do terceiro centro de apoio, de saúde. Isso foi proveniente de uma oitiva na época da elaboração do plano estratégico. Quando diz que esse é um dos maiores reclames sociais, então nós criamos esses três centros de apoio [...]. Na atividade meio, eu acho que a mais recente e simbólica seria na reestruturação de unidade de gestão de pessoas, em que pese ter havido várias outras, mas essas mostram que uma é proveniente do reclame da sociedade e outra que mostra também a preocupação com a população interna. **(Entrevista realizada com o Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça do MP-BA).**

O Chefe de Gabinete destacou, em especial, a evolução na área de gestão, como se pode verificar no organograma disposto na figura 05, onde fica explícita a quantidade de áreas que cresceram e receberam musculatura para dar conta das demandas institucionais. Observa-se, por exemplo, que duas coordenações (engenharia e gestão de pessoas), se transformaram em Diretorias.

Conforme indicaram os entrevistados e foi constatado na análise documental, diversas modificações na estrutura organizacional aconteceram ao longo dos últimos anos. Criações de unidades, fusões de outras serviram de base para adequar o funcionamento da instituição e, ao mesmo tempo, promover uma cultura de profissionalização.

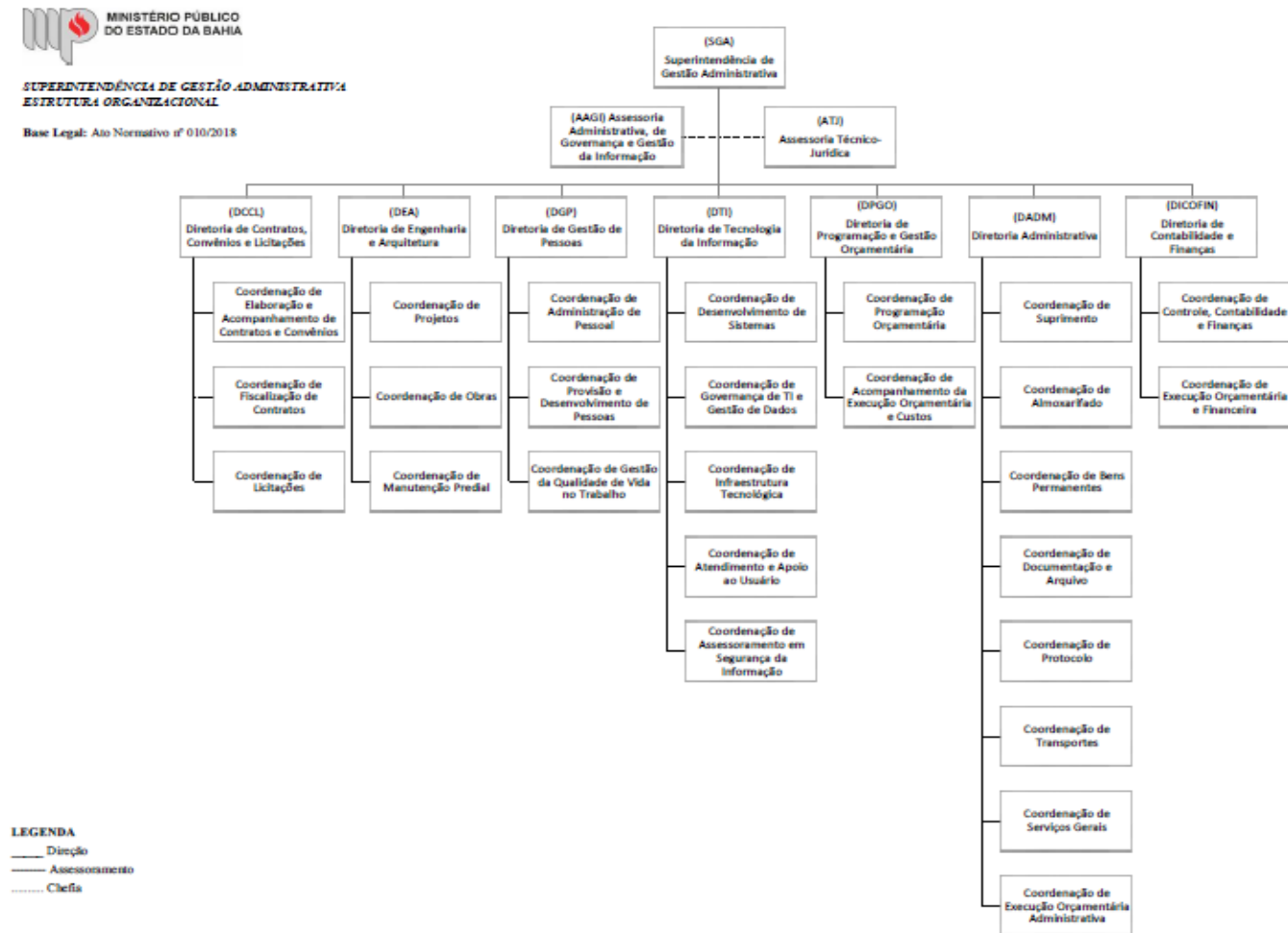
As constatações acima reforçam o que defende Bryson (2004), que afirma que o posicionamento de adoção do planejamento estratégico como ferramenta de gestão em uma organização pública é uma tarefa difícil, complexa e demorada. Para tanto, a estrutura organizacional deve, ao longo do tempo, estar ajustada para suportar as necessidades institucionais e não comprometer o sucesso da implantação de uma metodologia como esta.

Figura 5 - organograma da Superintendência de Gestão Administrativa



MINISTÉRIO PÚBLICO
DO ESTADO DA BAHIA

Base Legal: Ato Normativo nº 010/2018



Fonte: Intranet do MP-BA.

4.2 CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

4.2.1 O Grau de Formalização e a Lógica Participativa

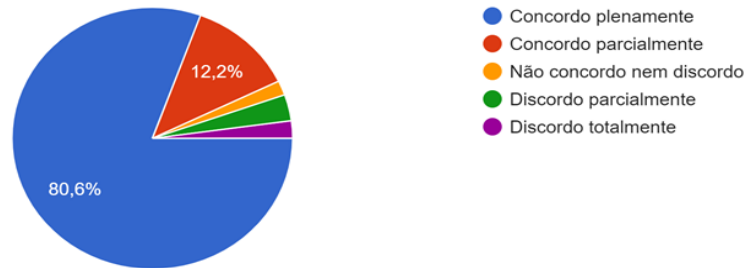
A formalização do trabalho e o envolvimento das pessoas com o Planejamento Estratégico são ainda mais importantes em organizações públicas. Caso os servidores não percebam o planejamento como uma iniciativa merecedora de esforço, então poderá haver resistência a ele.

Objetivando esse engajamento, foi constatado que a metodologia buscou trabalhar tanto na formalização do Planejamento Estratégico quanto na busca pela participação, promovendo, tanto na elaboração quanto na revisão do Planejamento, uma agenda que percorreu todo o estado da Bahia, visando oportunizar a participação do maior número possível de colaboradores, pois o Ministério Público tem presença em praticamente todo o estado, atuando em mais de duzentas comarcas.

Na pesquisa de campo aplicada a todos os membros e servidores da instituição (cerca de 1.500 pessoas), foi obtida a adesão pelos respondentes de (18,53%) e foram constatadas algumas situações relevantes que serão analisadas na sequência.

O gráfico 1 apresenta os percentuais de resposta para a questão "Tenho conhecimento sobre a existência do Planejamento Estratégico Institucional".

Gráfico 1 - Conhecimento sobre a existência do Planejamento Estratégico

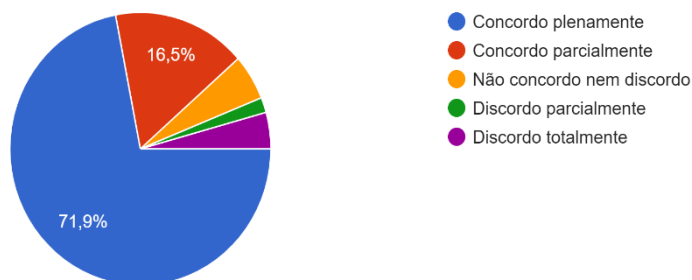


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Somados os 80,6% dos respondentes que informaram ter conhecimento pleno sobre a existência do Planejamento Estratégico Institucional e outros 12,2% que concordaram parcialmente, fica demonstrado que cerca de 93% dos respondentes possuem conhecimento sobre a existência do Planejamento Estratégico.

Na sequência, são apresentados os percentuais para a questão "Tenho conhecimento de que o Planejamento Estratégico foi instituído por meio de Ato Normativo da(o) Procurador(a)-Geral de Justiça".

Gráfico 2 – Conhecimento de que o Planejamento Estratégico foi estabelecido por Ato Normativo



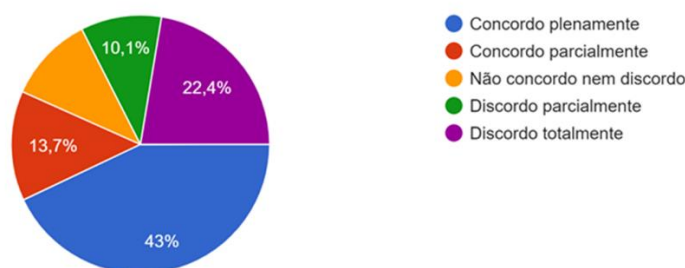
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Somados os 71,9% dos respondentes que informaram ter conhecimento pleno sobre a instituição do Planejamento Estratégico por meio de Ato Normativo e outros 16,5% que concordaram saber parcialmente, fica demonstrado que aproximadamente 89% dos respondentes possuem conhecimento de que o Planejamento Estratégico foi instituído por meio de Ato Normativo.

Através da análise dos dois gráficos acima, é possível aferir que o nível de formalização do instrumento de Planejamento Estratégico é conhecido por praticamente todos os respondentes.

Em relação a lógica participativa, tema exposto no gráfico 3, observa-se uma divisão maior entre as respostas. Por exemplo, na questão “Foi me dada a oportunidade para participar da elaboração do Planejamento Estratégico ou do processo de revisão do mesmo”, obteve-se as seguintes respostas:

Gráfico 3 - Oportunidade dada pela instituição para participação



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Neste caso, a grande maioria respondeu que sim, que lhe foi oportunizada a possibilidade de participação seja no processo de elaboração, seja no processo de revisão do Planejamento Estratégico.

Em entrevista, os membros da alta administração afirmaram que toda a instituição foi convidada a participar tanto da construção do Planejamento Estratégico, como do processo de revisão do mesmo. Isto se deu não somente por meio de divulgação de campanhas publicitárias (APÊNDICE A), mas também pela publicação de calendários e de cronogramas informando os períodos e os locais dos encontros, como afirma o Chefe de Gabinete:

Sim Houve um empenho muito grande pelo Coordenador para participação e foram efetuadas rodadas no interior para ouvir a todos. Foi amplamente divulgado o calendário de encontros e os convites para participação do Planejamento Estratégico em todo o Estado e também foi ouvido determinados seguimentos da sociedade. **(Entrevista realizada com o Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça do MP-BA).**

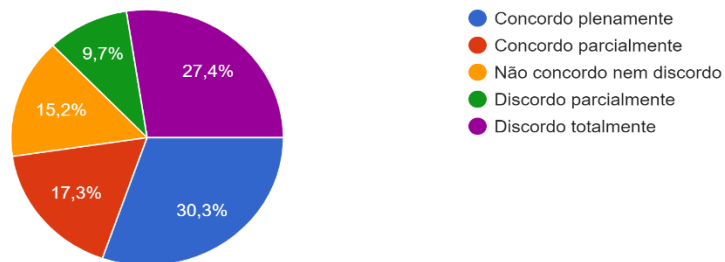
Diante da análise do material e das entrevistas, podemos inferir que os respondentes que informaram que não lhes foram oportunizada a possibilidade de participação podem estar incluídos no rol de servidores recentemente admitidos na instituição, pois apenas no ano de 2019 foram convocados mais de 200 novos servidores que ingressaram na instituição no mês de janeiro.

As constatações desta subseção 4.2.1, acima expostas, estão alinhadas ao engajamento dos servidores no denominado “primeiro passo” pelo autor Bryson (2004), no qual o mesmo destaca a necessidade de se estabelecer um acordo com as partes interessadas no início do processo de planejamento estratégico, antes de começar efetivamente. Esse acordo pode ser entendido como os convites à participação nos processos de elaboração e revisão do planejamento estratégico, efetuados pela administração, além das campanhas de sensibilização. Com isso, deve-se incentivar sempre a participação da forma mais ampla possível e aberta a todas as contribuições, visto que é a partir do envolvimento que se conhece o processo, abrindo assim possibilidades para debater os pontos de divergência e realizar eventuais críticas construtivas.

4.2.2 A percepção dos colaboradores

No gráfico 4, em relação à questão “Tenho o sentimento de que pude colaborar com o processo de elaboração/revisão do Planejamento Estratégico.”, observa-se que a maioria possui este sentimento de que pôde colaborar com os processos. Contudo, percebe-se aqui que as respostas “Discordo totalmente”, ou seja, aqueles que não possuem esse sentimento de colaboração, ficaram cerca de 3 pontos percentuais de distância daqueles que responderam “Concordo Plenamente”.

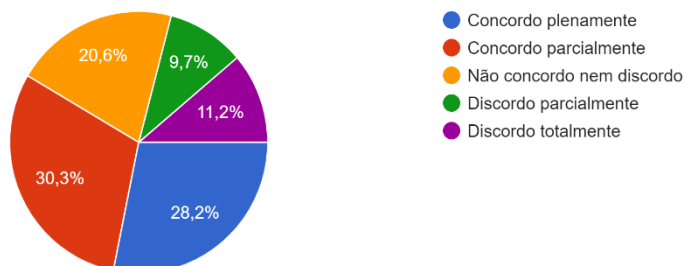
Gráfico 4 - sentimento de colaboração com os processos de elaboração/revisão do Planejamento Estratégico



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

A existência dessa divisão na percepção quanto à colaboração nos processos de construção e revisão do Planejamento Estratégico, é muito pessoal na percepção de cada respondente quanto ao seu sentimento e conceito de contribuição. Contudo, logo na sequência está o resultado da questão “As ações previstas no Plano Estratégico 2011-2023 do MPBA são implementadas em minhas atividades cotidianas.” que demonstra que mesmo com a percepção de colaboração dividida, as ações estão presentes do dia a dia das atividades cotidianas.

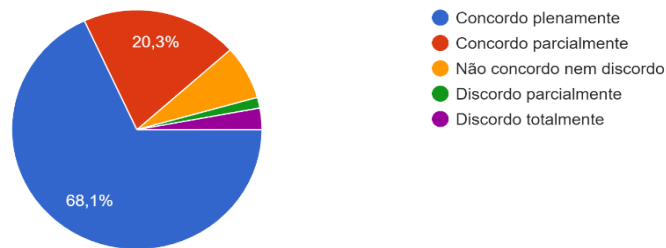
Gráfico 5 - Percepção sobre se as ações do planejamento estratégico são implementadas nas atividades cotidianas



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Aqui, somados os que concordam plenamente ou parcialmente representam cerca de 58% do total das respostas, sendo que 11,2% responderam “Discordo totalmente”. Observa-se, neste caso, a importância de se conseguir executar atividades de forma planejada, o que reflete de imediato nos percentuais do gráfico seguinte, em relação à questão “Acredito que o Plano Estratégico contribui para a melhoria do desempenho da instituição.”.

Gráfico 6 - Percepção se ações do Planejamento Estratégico contribui para a melhoria do desempenho institucional



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Neste caso, a ampla maioria (quase 90%) tem a percepção de que o Planejamento Estratégico contribui para a melhoria do desempenho institucional.

As constatações acima, em relação à percepção dos colaboradores que responderam, especialmente as relacionadas à execução das atividades planejadas, reforçam o observado por Mintzberg (1994), primeiro quando afirma que, ao realizar o planejamento estratégico, a instituição informa para os seus *stakeholders* o que a organização pretende fazer e como irá proceder para alcançar os seus objetivos estratégicos, e quais são os indicadores de desempenho, permitindo a verificação da performance. No caso em questão, quase a totalidade dos participantes tem a percepção de que as ações do planejamento estratégico são implementadas nas suas atividades cotidianas. Em segundo, uma vez formalizada, a estratégia cria um objetivo e uma visão de futuro comuns e declarados para toda a organização. Assim, institui um sentimento de comprometimento das pessoas para a consecução desse objetivo.

As constatações acima também estão de acordo com o defendido por Matias-Pereira (2010), quando ele identifica que o planejamento estratégico deve seguir, dentre outros procedimentos, a mobilização de atores, ou seja, isso significa que deve existir a garantia de engajamento e compromisso dos envolvidos com o Planejamento Estratégico.

Daí a importância de se avaliar se, na percepção dessas pessoas envolvidas nos processos de construção e revisão do Planejamento Estratégico, houve o sentimento de terem efetivamente colaborado.

4.2.3 O processo de revisão do Planejamento Estratégico

No caso do MP-BA, a revisão ou atualização do seu Planejamento, veio a acontecer 7 anos após a sua implementação.

Nesse sentido, o MP-BA iniciou, no segundo semestre do ano de 2018, o processo de revisão (por alguns chamados de atualização) do seu Planejamento Estratégico, considerando que, na sua estruturação, as diversas ferramentas e metodologias que interagem com o Planejamento Estratégico passam pelo ciclo de melhoria contínua conhecido como PDCA.

Figura 6 – Ciclo do PDCA para os instrumentos de gestão do MP-BA



Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

De acordo com a documentação analisada, o processo de revisão do Planejamento Estratégico teve como objetivos específicos (Coordenadoria de Gestão Estratégica, 2018):

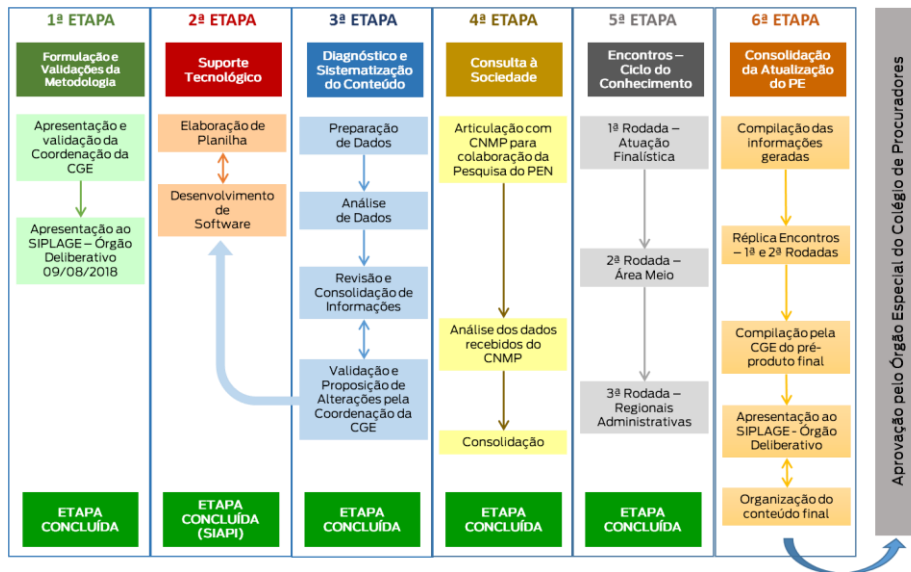
- a) ponderar sobre o cenário atual do cumprimento dos Objetivos Estratégicos;
- b) revisar conteúdo para maximizar o potencial de atuação do Órgão;
- c) possibilitar a exclusão de Iniciativas Estratégicas desalinhadas com as Estratégias e Objetivos Estratégicos;
- d) permitir a inserção de Iniciativas Estratégicas e pertinentes ao momento atual;
- e) proporcionar adequações de forma das Estratégias, sem alterá-las em seu conteúdo;
- f) trabalhar em conjunto, oportunizando produção coletiva;
- g) construir integração e convergência em objetivos e ações, respeitando as temáticas e condições estruturantes.

Aqui, observamos que os itens “a” e “d” versam sobre o atual momento vivenciado pela instituição e que a revisão do Planejamento pretende adequá-la para o novo ciclo.

O processo de revisão do Planejamento Estratégico foi dividido em 6 etapas, tendo seu início em 31/10/2018 e conclusão em 10/05/2019, conforme detalhado na figura abaixo.

Figura 7 – Metodologia de revisão do planejamento estratégico

ETAPAS DA ATUALIZAÇÃO – Quadro Geral



Fonte: Metodologia de revisão do Planejamento Estratégico do MP-BA.

Na primeira etapa, foram formuladas e validadas a metodologia de atualização. Cumpre salientar que a validação e aprovação da metodologia ocorreu em sessão do Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça¹. Na segunda etapa, foi efetuado o desenvolvimento do *Software* que suportou e automatizou a atualização do planejamento. Na terceira etapa, foi realizado o diagnóstico e sistematização das informações intrassistema. Na quarta etapa, houve o processo de consulta à sociedade (via CNMP) para identificar, na visão da sociedade, qual seria a área prioritária a ser atendida com projetos estratégicos. Na quinta etapa, foram realizados os encontros regionais, visando a ouvir a todos os membros e servidores do Ministério Público em toda a Bahia, agrupando os encontros por Promotorias Regionais, conforme figura abaixo. Na sexta e última etapa, foram efetuadas as consolidações das informações pela Coordenadoria de Gestão Estratégica.

Figura 8 - Locais dos encontros regionais

Nº	LOCAL	Procuradorias / Promotorias
1	Valença	Promotorias das Regionais de Santo Antônio de Jesus e Valença
2	Lençóis	Promotorias das Regionais de Itaberaba, Seabra e Irecê
3	Ilhéus	Promotorias das Regionais de Ilhéus e Itabuna
4	Juazeiro	Promotorias das Regionais de Senhor do Bonfim, Juazeiro, Paulo Afonso, Euclides da Cunha e Jacobina
5	Barreiras	Promotorias das Regionais de Barreiras, Bom Jesus da Lapa, Ibotirama e Santa Maria da Vitória
6	Feira de Santana	Promotorias das Regionais de Serrinha, Euclides da Cunha e Feira de Santana
7	Porto Seguro	Promotorias das Regionais de Porto Seguro, Eunápolis e Teixeira de Freitas
8	Vitória da Conquista	Promotorias das Regionais de Vitória da Conquista, Itapetinga, Guanambi, Brumado e Jequié
9	Salvador	Procuradorias e Promotorias das Regionais de Alagoinhas, Camaçari e Simões Filho
10	Salvador	Procuradorias e Promotorias de Salvador

Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

No total, foram realizadas 52 reuniões para atualização do Planejamento Estratégico, com participação direta de 314 Membros e 209 servidores, totalizando 523 pessoas, número este considerado expressivo.

Dessa participação, foram geradas 1.140 sugestões de revisão no Planejamento Estratégico, dispostos conforme detalhamento abaixo.

Figura 9 - Detalhamento das sugestões de revisão no Planejamento Estratégico

ENCONTRO	TOTAL DE SUGESTÕES	ESTRATÉGIA Alterações	INICIATIVA Alterações	INICIATIVA Exclusões	INICIATIVA Inclusões
TOTAL	1.140	30	692	229	258

Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

De acordo com os resultados apresentados e com o número de participantes na atualização do Planejamento Estratégico, bem como com a análise documental, pode-se referenciar o alcance pela instituição dos seus objetivos nesse processo.

As constatações com relação à revisão do planejamento estratégico estão de acordo com a visão de Ackoff (1990), quando afirma que o planejamento estratégico deve ser elaborado de tal forma que a sua implementação e resultados esperados possam ser monitorados, mas que isso exige a especificação das variáveis de acompanhamento, tal como foi feito pelo MP-BA.

O monitoramento da execução de um Planejamento Estratégico é de fundamental importância para que o mesmo não caia em descrédito na instituição. Também como na visão de Ackoff (1990), o MP-BA especificou as variáveis de acompanhamento e desempenho, o que subsidiou inclusive todo o processo de revisão do Planejamento Estratégico.

Também há que se destacar a convergência quanto ao defendido por Bryson (2004), na sua proposta dos 10 passos para o ciclo de mudança estratégica em organizações públicas, ele cita justamente, como o 10º passo, a possibilidade de reavaliar a estratégia e o processo de planejamento estratégico preparando-se para o novo ciclo, o que fora feito pelo MP-BA.

4.2.4 Os projetos estratégicos e sua continuidade

A alternância de poder é um fator natural em organizações públicas, uma vez que a rotatividade dos postos de comando é decorrente do processo eleitoral.

No caso do Ministério Público, a alternância de poder pode ocorrer a cada 2 anos. Existe uma eleição interna, na qual apenas os membros (Procuradores e Promotores de Justiça) estão aptos a votar. Nessa eleição, são escolhidos no máximo três nomes, compondo a chamada “Lista Tríplice”, que é encaminhada ao Governador do Estado para escolha de um nome para chefiar a instituição. Ao dirigente máximo escolhido, é permitida uma recondução ao cargo por igual período, portanto, existe e é pertinente a preocupação com a descontinuidade de projetos estratégicos e ações institucionais ao longo dos anos.

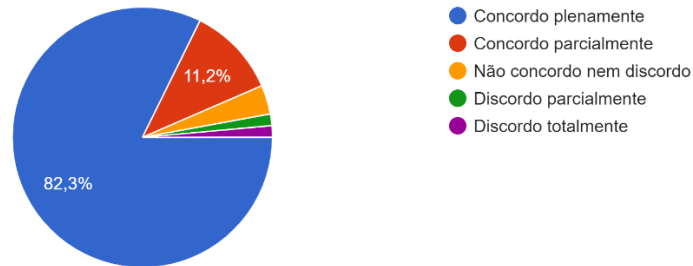
Contudo, observa-se ao longo dos anos no Ministério Público do Estado da Bahia, em especial após a implementação do Planejamento Estratégico para o período de 2011-2023, uma efetiva evolução na forma de trabalhar e fazer gestão de projetos institucionais.

Na pesquisa de campo, observou-se que cerca de 94% dos respondentes informaram ter conhecimento de que existem projetos estratégicos na instituição conforme pode ser observado no gráfico 7. Além disto, mais de 60% dos respondentes selecionaram “Concordo plenamente” ou “Concordo parcialmente” que a instituição incentiva a cultura de criação e participação nos projetos estratégicos, vide gráfico 8.

Gráfico 7 – Conhecimento sobre a existência de projetos estratégicos

p. Tenho conhecimento de que existem projetos estratégicos na instituição.

277 respostas

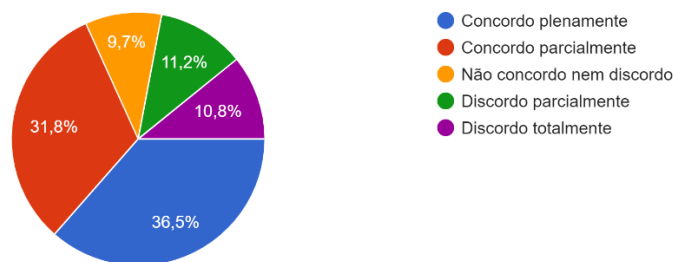


Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Gráfico 8 - Incentivo à cultura de criação e participação em projetos

q. A instituição incentiva a cultura de criação e participação de projetos

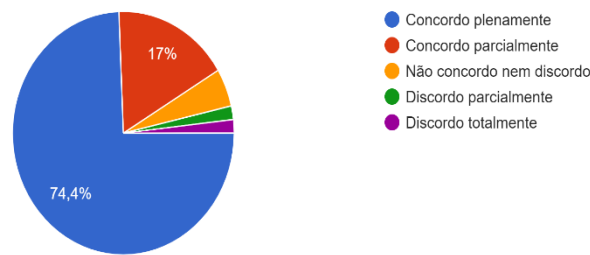
277 respostas



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Uma demonstração interessante é que, na questão “Na minha visão, os projetos estratégicos melhoram o desempenho institucional e, como consequência, se tornam importantes para a sociedade.”, quase 92% dos respondentes informaram “Concordar plenamente” ou “Concordar parcialmente”, conforme demonstrado no gráfico 9.

Gráfico 9 - projetos estratégicos melhoram o desempenho institucional e, como consequência, se tornam importantes para a sociedade



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Um exemplo prático constatado na pesquisa foi o do projeto estratégico denominado “Saúde + Educação: Transformando o Novo Milênio”. Criado efetivamente no ano de 2008, a partir da Convenção do Milênio de 2000*, e que vem tendo sua continuidade com modernização e atualização ao longo de 11 anos em, ao menos, 6 Procuradores-Gerais diferentes, ou seja, 6 gestões distintas. Este projeto foi inserido como meta estratégica do Ministério Público do Estado da Bahia, cujo recorte metodológico e operativo vem sendo acompanhado pela Coordenação de Gestão Estratégica do MP/BA, com metas e prazos rigorosamente cumpridos e permitindo um avanço organizado em dezenas de cidades baianas e servindo de parâmetro para diversas iniciativas de outros Ministérios Públicos do Brasil nas áreas de educação e de saúde.

O objetivo desse projeto é exercer o papel ministerial de fiscalização de dois setores vitais da sociedade, visando a efetivar os direitos de cidadania de crianças, adolescentes e enfermos, contribuindo para a prestação de serviços públicos de qualidade nas áreas de educação e saúde.

Quando um projeto como esse alcança resultados efetivos para a sociedade (termos de ajustamento de condutas, postos de saúde públicos reformados, escolas públicas com as condições mínimas de funcionamento, etc), mesmo com a alternância do poder na instituição, fica garantida a sua continuidade. No caso do Ministério Público, como existe uma meta definida no Planejamento Estratégico,

uma alteração ou descontinuidade tem que, necessariamente, passar por um colegiado de procuradores de justiça que avaliam a possibilidade de uma eventual descontinuidade.

Conforme destacado no site do Ministério Público da Bahia (http://milenio.mpba.mp.br/?page_id=94), alguns dos resultados esperados e alcançados são:

- a) Conhecimento, *in locu*, da realidade da educação e da saúde nos municípios;
- b) Estabelecimento de parcerias com universidades, sindicatos, OAB, ONGs, igrejas, Polícias Militar e Civil, Conselhos Municipais de Educação e de Saúde, Conselhos Tutelares, pedagogos, nutricionistas, bibliotecários, médicos, enfermeiros, psicólogos, Corpo de Bombeiros, envolvendo toda a comunidade e criando uma rede de proteção à educação e à saúde no município;
- c) Maior comprometimento dos gestores da educação e da saúde com a qualidade dos serviços prestados;
- d) Melhoria na qualidade da alimentação dos estabelecimentos escolares, motivada pela fiscalização na confecção dos cardápios das escolas, na compra de produtos adequados e nutritivos;
- e) Melhoria da infraestrutura dos prédios que abrigam escolas e unidades de saúde, (retirada de materiais inservíveis, mato e lixo; conserto de equipamentos; previsão de construção de muros de proteção; conserto de quadras, banheiros, bebedouros, etc.), inclusive com destinação de mais verbas orçamentárias;
- f) Diminuição das tensões nas escolas, com reflexos positivos na redução no número de ocorrências policiais, incidentes e acidentes no ambiente escolar;
- g) Melhoria nas relações do Ministério Público com a comunidade escolar, através do contato próximo, pela realização de palestras, participação em seminários de pais, solução de problemas ligados às escolas e unidades de saúde;
- h) Conscientização dos alunos e da sociedade sobre os malefícios do trabalho infantil;

- i) Divulgação dos projetos institucionais a exemplo do “Presente Garantindo o Futuro”, “Paternidade Responsável” e o de “Combate à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes”;
- j) Fortalecimento dos Conselhos Municipais e escolares, contribuindo para o melhor controle social da educação e da saúde.

Ante ao exposto nesta seção, é constatado na instituição que existe continuidade de projetos institucionais independente de quem seja o gestor ou da linha de gestão que este gestor venha a adotar. O que pode variar é a priorização de tais projetos, pois, convergindo para o defendido por Drucker (1998), o processo de planejamento estratégico implica tomar decisões muitas vezes excludentes, isto é, fazer escolhas racionais entre as opções A ou B, optar por priorizar um projeto ou uma estratégia em detrimento de outra.

Em todo o caso, em sendo desejo de algum gestor descontinuar um projeto ou efetuar a alteração do planejamento estratégico, existem etapas e normatizações que devem ser cumpridas, incluindo aprovação pelo colegiado, denominado Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Ministério Público da Bahia. Neste caso, ao contrário do ponto de vista de Pinto (1982), que questiona a aplicação dessa ferramenta no setor público em função da descontinuidade administrativa, constata-se que o Planejamento Estratégico pode e deve mitigar os riscos que existem sempre que ocorre a alternância do poder.

4.2.5 A Efetividade dos Projetos e do Planejamento Estratégico

O monitoramento e a avaliação do Planejamento Estratégico e dos projetos são efetuados pela área denominada Coordenadoria de Gestão Estratégica.

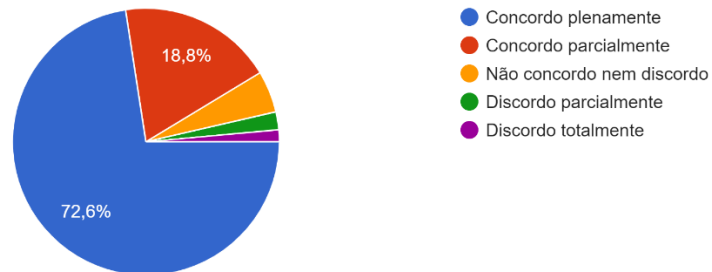
Analisando os resultados dos questionários aplicados e dos documentos verificados, conclui-se que a efetividade, tanto dos projetos estratégicos como do próprio planejamento, não é mensurada apenas e exclusivamente por meio de indicadores, mas também com a contribuição da percepção dos membros e servidores da instituição sobre o tema.

Quando questionado sobre o conhecimento a respeito da existência de metas e indicadores do Planejamento Estratégico, obteve-se os seguintes resultados:

Gráfico 10 - Conhecimento sobre definição de metas a serem alcançadas

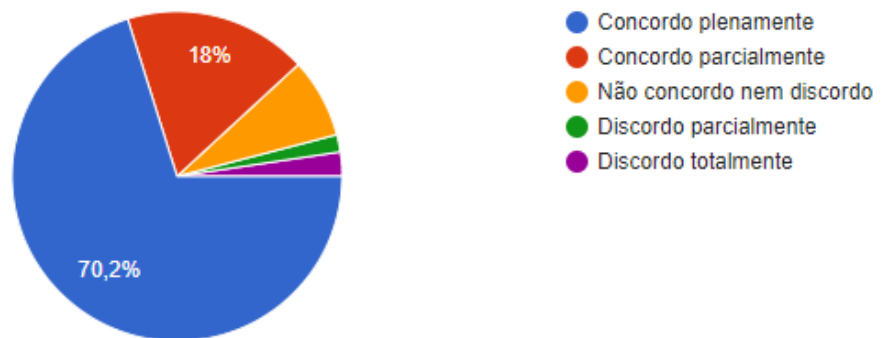
x. Tenho o conhecimento que, baseado no Planejamento Estratégico, são definidas metas a serem alcançadas pelos objetivos estratégicos.

277 respostas



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Gráfico 11 – conhecimento sobre a definição de indicadores a serem alcançados



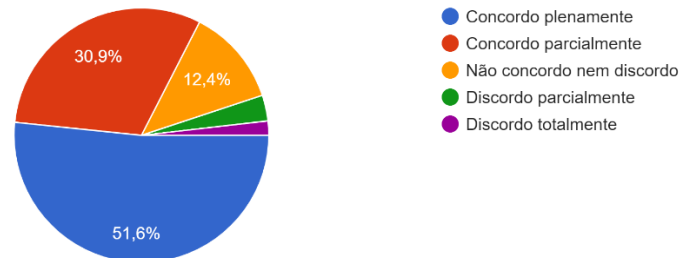
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Em ambos os questionamentos sobre as metas e os indicadores, com a reflexão da visão sobre a melhoria do desempenho institucional, avaliado por mais de 90% dos respondentes, infere-se aqui a efetividade do Planejamento Estratégico. Ademais, mais de 80% dos respondentes acreditaram que o Planejamento Estratégico ajudou e ainda ajuda a mitigar riscos que impactariam no alcance dos objetivos institucionais, conforme demonstrado no gráfico 12.

Gráfico 12 - Identificação e mitigação de riscos

z. Acredito que o Planejamento Estratégico ajudou e ajuda a identificar e mitigar riscos que impactariam no alcance dos objetivos institucionais.

275 respostas



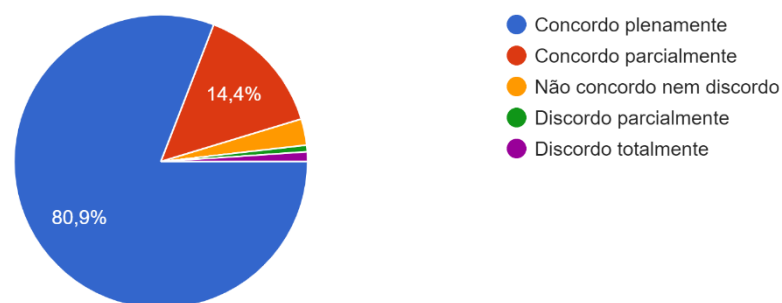
Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

Por fim, com base na experiência e no conhecimento dos integrantes da instituição, a maioria absoluta entende que o Planejamento Estratégico é fundamental para uma instituição pública e que deveria ser implantado em todos os demais órgãos públicos, vide gráfico 13.

Gráfico 13 - Percentual de pessoas que acham que o planejamento estratégico deve ser implementado nas demais instituições públicas.

bb. O Planejamento Estratégico é fundamental para uma instituição pública. Deveria ser implementado em todos os órgãos.

277 respostas



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor da pesquisa (2019).

As constatações acima reforçam o observado por Joyce (1999), com base em Eadie, (1983), que, no caso específico de organizações públicas, afirmam que o processo de Planejamento Estratégico deve conter, dentre outros passos, a elaboração de metas e de indicadores de desempenho.

O resultado final sobre a avaliação da efetividade, como verificado, por exemplo, no grande índice de respostas recomendando a implementação de planejamento estratégico em outras organizações públicas, ratifica o exposto por Certo e Peter (1993), que afirmam que o simples ato de planejar não é garantia de sucesso. Contudo, ao se construir um plano estratégico, a organização aumenta a sua probabilidade de caminhar rumo ao alcance dos objetivos desejados.

Ainda em relação ao resultado final da efetividade, existe convergência com o pensamento de Mintzberg (1994), que observa que o planejamento estratégico pode ser útil para garantir coordenação entre as pessoas da organização, e isso torna a estratégia menos volátil diante das turbulências, visto que, uma vez formalizada, a estratégia cria um objetivo e uma visão de futuro comuns e declarados para toda a organização. Além disso, o mesmo autor prossegue afirmando que, ao realizar o planejamento estratégico, a organização informa para os seus *stakeholders* o que pretende fazer e como irá proceder para alcançar os seus objetivos estratégicos, e quais são os indicadores de desempenho, permitindo a verificação da *performance*.

4.2.6 Análise entre os indicadores alcançados e sua relação com a melhoria da gestão

Como informado no tópico anterior, o monitoramento e a avaliação do Planejamento Estratégico e dos projetos são efetuados pela área denominada Coordenadoria de Gestão Estratégica. Por meio desta Coordenadoria, os indicadores dos Projetos Estratégicos são construídos e definidos em conjunto com o gerente de cada projeto e sua equipe técnica, buscando aferir as entregas planejadas, os resultados alcançados e os esforços realizados.

A forma do monitoramento foi destacada pela Secretária Executiva da Coordenadoria de Gestão Estratégica com a seguinte fala:

Os indicadores dos Projetos Estratégicos são monitorados através da ferramenta de governança institucional, *Channel*. Através deste instrumento são utilizados recursos como: criação de painéis de monitoramento, envio de alertas para responsáveis, inserção de documentos de evidências, realização de análises críticas de resultados, dentre outras. **(Entrevista realizada com a Secretária Executiva da Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA).**

Quando analisadas as informações, como por exemplo do ano de 2016, do alcance dos indicadores do Mapa Estratégico do MP-BA onde vermelho significa que

a estratégia realizou de 0% a 24% da meta, laranja de 25% a 49% da meta, amarelo de 50% a 74%, verde de 75% a 99% e azul de 100% ou superior, percebe-se que na perspectiva da sociedade (Figura 10), das sete estratégias existentes, apenas uma alcançou o índice de 100% ou superior. Duas ficaram entre 75% e 99%, três ficaram entre 50% e 74% e uma entre 25% e 49%.

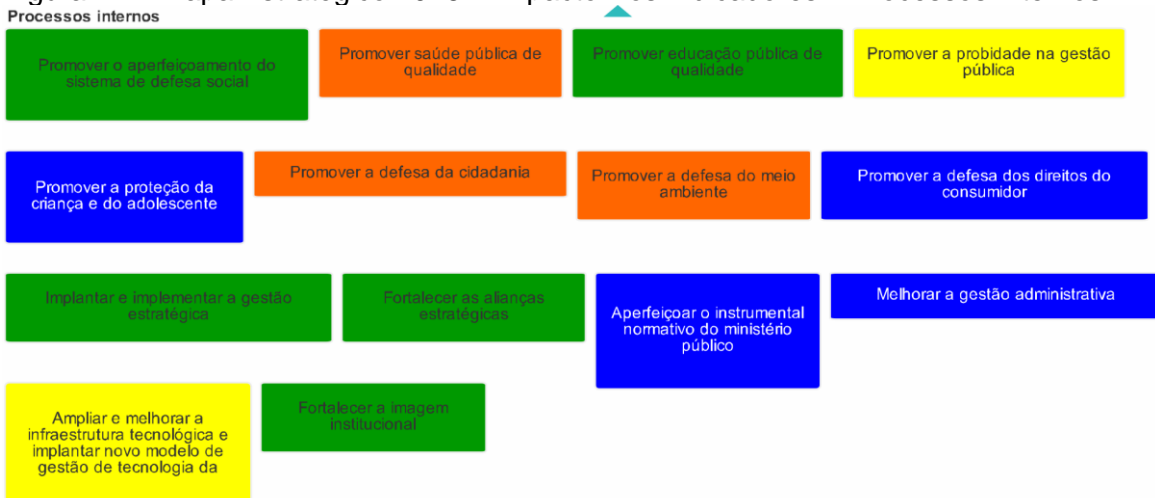
Figura 10 - Mapa Estratégico 2016 – Impacto dos Indicadores - Sociedade



Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

Quando analisadas as informações para a perspectiva de processos internos (Figura 11) no mesmo período, verifica-se que quatro estratégias alcançaram 100% ou mais da meta, cinco ficaram entre 75% e 99%, duas ficaram entre 50% e 74% e três entre 25% e 49%.

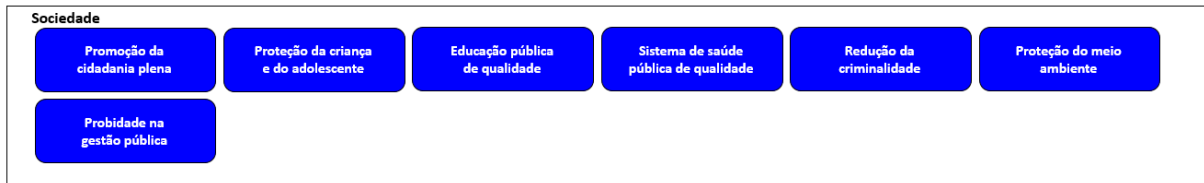
Figura 11 – Mapa Estratégico 2016 – Impacto Dos Indicadores – Processos Internos



Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

Quando analisadas as informações referentes ao ano de 2018 do alcance dos indicadores do Mapa Estratégico do MP-BA, percebe-se não apenas o atingimento das metas como a superação em determinados casos. Na perspectiva da sociedade, todas as estratégias alcançaram ou superaram 100% das metas, conforme demonstrado na figura 12.

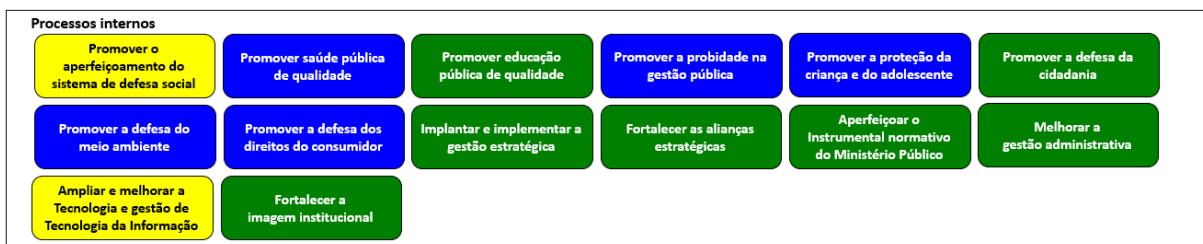
Figura 12 – Mapa Estratégico 2018 – Impacto Dos Indicadores – Sociedade



Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

Procedendo com a mesma análise das informações referentes ao ano de 2018 do alcance dos indicadores do Mapa Estratégico do MP-BA, agora na perspectiva dos processos internos, percebe-se que cinco estratégias alcançaram ou superaram 100% das metas, sete ficaram entre 75% e 99% e duas entre 50% e 74%, conforme demonstrado na figura 13.

Figura 13 – Mapa Estratégico 2018 – Impacto Dos Indicadores – Processos Internos



Fonte: Coordenadoria de Gestão Estratégica do MP-BA.

A evolução no alcance dos indicadores ao longo dos anos, conforme demonstrado acima, sedimentou a forma de trabalho na instituição baseado no planejamento. As diversas áreas com seus respectivos gestores vêm aprimorando ano a ano a gestão dos seus recursos para atendimento dos interesses institucionais. A importância da consolidação do planejamento para a gestão da instituição foi destacada pelo Chefe de Gabinete da instituição com a seguinte fala:

Nossa instituição vem evoluindo bastante na cultura do planejamento. O exemplo disto é que no período compreendido entre os anos de 2015 e 2018 tivemos a maior crise de recursos orçamentários e financeiros da nossa instituição. E com base no planejamento, conseguimos melhorar nossa forma de gestão e passar por esse período difícil sem atrasar pagamento de salários, de fornecedores e ainda conseguimos crescer nossa estrutura admitindo novos servidores, construindo novas sedes e melhorando nosso atendimento para a população. **(Entrevista realizada com o Chefe de Gabinete da Procuradoria Geral de Justiça do MP-BA).**

O resultado sobre a avaliação da relação entre o desempenho dos indicadores com a melhoria da gestão pode ser percebido também no grau de execução orçamentária da instituição. No ano de 2018 a execução do orçamento do MP-BA chegou a 99,44%, ou seja, todo o orçamento disponibilizado para a instituição foi executado quase que na totalidade. Ressaltando que foi constatada na instituição uma preocupação com a qualidade do gasto, através da implantação de um sistema de controle de custos.

5 CONCLUSÃO

Conforme demonstrado na presente pesquisa, foi possível evidenciar que o Planejamento Estratégico orienta e direciona o Ministério Público do Estado da Bahia no cumprimento das metas estabelecidas e no alcance dos objetivos traçados. Além disto, foi constatado que o planejamento estratégico orienta e direciona as ações cotidianas com a finalidade de que estas conduzam para a concretização das diretrizes estratégicas estabelecidas pela instituição.

A evolução da estrutura organizacional do Ministério Público da Bahia, no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018, e motivado especialmente pelas estratégias, tal como comprovado na análise documental, demonstra uma mudança considerável do organograma institucional. Em destaque nesta evolução está a Coordenadoria de Gestão Estratégica, órgão vinculado ao dirigente máximo da instituição que tem como objetivos trabalhar com 3 pilares de extrema importância na instituição: Planejamento, Processos e Projetos. Nessa unidade, estão concentrados todos os esforços para monitoramento e avaliação constantes tanto do planejamento como dos projetos estratégicos institucionais. O acompanhamento dos indicadores junto a cada área responsável pelos projetos realmente traz um nível elevado de comprometimento com a execução. Ademais, foi verificado que os Promotores que fazem a gerência de projetos estratégicos, recebem como estímulo uma premiação de Executor Destaque, proferido anualmente pela instituição.

A busca pela profissionalização e pela melhoria na entrega de melhores resultados dos serviços públicos, internos e externos, justifica tais mudanças organizacionais, ratificando as ideias de autores como Hood (1991) e Bryson e Roering (1987).

Em relação ao grau de formalização do planejamento estratégico, pela própria natureza da instituição, pode-se constatar que tudo é feito nos meios formais, seja através de Ato Normativo, de Instrução Normativa ou até mesmo por força de Lei. Assim foi com o planejamento. Dessa forma, fica ratificado o posicionamento de autores como Appleby (1945); Ring e Perry (1985) e Carbone (2000), pois enxergam a formalização como forte controle das ações, por meio da criação de grande

quantidade de regras e órgãos de controle com a finalidade de aumentar a previsibilidade e reduzir o risco.

Em uma instituição legalista como o Ministério Público, as vias formais, como a publicação das etapas de criação, de revisão e do próprio planejamento estratégico, funcionam como um registre-se e cumpra-se, diferentemente do que aponta Mintzberg (1994) ao caracterizar a formalização do planejamento estratégico como uma falácia, pois, segundo ele, os processos formais podem até recriar os passos e facilitar o processo de criação da estratégia, mas não o substitui, sendo que estratégia é uma ação que depende de criatividade e intuição. Esse pensamento de Mintzberg tem fundamento para a iniciativa privada, dada a dinâmica das mudanças de cenários constantes e em velocidade muito superior às mudanças na área pública.

A cada ano é publicado, nas vias formais, um recorte do planejamento estratégico com Objetivos, Estratégias e Iniciativas Estratégicas denominado Plano Geral de Atuação ou simplesmente PGA. Nessa priorização, são garantidos os recursos orçamentários de forma a viabilizar o planejado. Em caso de não execução ou de baixa execução de um projeto estratégico, por exemplo, o gerente do projeto deve se justificar tanto para a Coordenadoria de Gestão Estratégica pelo não atingimento dos indicadores, quanto para a Superintendência de Gestão Administrativa por uma eventual não execução do orçamento daquele projeto.

Avançando sobre a lógica participativa, ficou demonstrado o interesse institucional na participação do maior número de pessoas tanto na construção quanto na revisão do planejamento estratégico. O engajamento de todos é fundamental para o sucesso em um processo como este. Por mais que o planejamento estratégico seja uma iniciativa do topo da organização, são os funcionários que a executam (PINTO, 1982; ANSOFF; MCDONNELL, 1993; BOYNE, 2002). Assim como na iniciativa privada, na esfera pública, é de suma importância o engajamento de todos.

Nas análises relacionadas à percepção dos colaboradores do Ministério Público da Bahia sobre o planejamento estratégico, fica primeiramente o registro da importância de se avaliar esta percepção. Pois não se pode ter ou aceitar que uma determinada atividade foi feita simplesmente porque deveria assim ter ocorrido. Aqui tem que se ter realmente a certeza de que as pessoas estão se sentindo parte do

todo, que defenderão essas ações e iniciativas, pois percebem o resultado disto na ponta, ou seja, no reflexo dos serviços prestados pela instituição ao cidadão.

Em relação a este ponto, observa-se uma convergência com o pensamento de Mintzberg (1994) de que a estratégia cria um objetivo e uma visão de futuro comuns e declarados para toda a organização. Assim, institui-se um sentimento de comprometimento das pessoas para a consecução desse objetivo. Daí a importância de se avaliar se, na percepção das pessoas envolvidas, existe o sentimento de parte do todo. Também neste quesito, a maioria das pessoas que participaram da pesquisa declararam que possuem o sentimento de terem participado e contribuído com os processos de construção ou de revisão do planejamento estratégico.

No processo de revisão do planejamento estratégico, mais de 500 pessoas em todo o estado participaram e contribuíram com mais de 1.400 sugestões. Na análise documental, a instituição oportunizou a membros e servidores em todo o estado da Bahia a possibilidade de contribuir com o planejamento. Ademais, no questionário fechado, a grande maioria dos respondentes admitiram ter tido essa oportunidade de contribuir. Aqui também cabe o destaque da consulta pública efetuada junto à sociedade, cujo resultado apontou para uma preocupação com a corrupção. Pelo momento que passa o país, cabe uma reflexão, pois este tema ficou à frente de outros sensíveis como Educação e Saúde (figura 2). Não apenas o fato de haver oportunidade, mas, na área pública, de uma forma geral, as pessoas devem compreender que todos os esforços e ações executadas são sempre direcionadas para o cidadão, ou seja, todo o trabalho e esforço desempenhados nas instituições públicas tem como único objetivo o de servir bem à sociedade. Ainda nesse processo, além da análise como pesquisador, posso também manifestar minha opinião como um dos que puderam efetivamente contribuir com essa importante etapa, pois participei praticamente de todo esse processo. Aqui constatou-se que a instituição prioriza e tem interesse em que, cada vez mais, suas ações sejam executadas com base no planejamento. Reavaliar o momento atual, empreender recursos humanos e financeiros de forma a viabilizar uma operação que envolveu todo o estado da Bahia. Bryson (2004), na sua proposta dos 10 passos para o ciclo de mudança estratégica em organizações públicas, cita justamente como o 10º passo a possibilidade de reavaliar a estratégia e o processo de planejamento estratégico preparando-se para o novo ciclo.

Houve uma preparação detalhada e minuciosa, visando a obter o maior grau de participação e atingir da forma mais efetiva possível um resultado que culminasse com o redirecionamento das ações da instituição para os próximos 4 anos. Toda a equipe foi devidamente capacitada e instrumentalizada para o trabalho de campo, fazer com que o debate e as contribuições atingissem o maior número de membros e servidores em todo o estado da Bahia. O resultado foram mais de 1.400 sugestões de modificações que foram aprovadas com unanimidade no Órgão Especial do Colégio de Procuradores do Ministério Público do Estado da Bahia, em sessão realizada em maio de 2019. Tais modificações já foram incorporadas no PPA 2020-2023, enviado para a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia que será aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado.

Também na presente pesquisa foi possível evidenciar a segurança que o planejamento estratégico fornece para a manutenção e continuidade dos projetos estratégicos. Uma instituição legalista como o MP-BA precisa dispor de mecanismos que garantam essa continuidade mesmo com a alternância de poder, que pode ocorrer a cada 2 anos ou, no máximo, a cada 4 anos. No passado, autores criticavam a efetividade do planejamento justamente pela mudança do poder. Ansoff (1990), por exemplo, afirma que a resistência ao planejamento estratégico ocorre em função de o planejamento acarretar mudanças e transferência de poder, e isso pode alterar o *status quo* da organização causando desconforto. Aqui ele se refere à possibilidade de existir uma certa inércia impedindo assim a execução efetiva das ações. Neste ponto a formalização é extremamente importante. Não só a formalização, mas o monitoramento contínuo das iniciativas, ações e especialmente dos resultados alcançados, interna e externamente. Aqui vimos o exemplo do projeto denominado “Saúde + Educação: Transformando o Novo Milênio”, cujas ações de fiscalização das unidades de saúde e educação envolvendo diversos atores e, capitaneado pelo MP-BA, tem gerado resultados positivos para a sociedade. Um projeto como este possui sua continuidade garantida pelos mecanismos de formalização, mas especialmente pelos resultados demonstrados para a sociedade.

Em relação à efetividade dos projetos estratégicos e do próprio planejamento, voltamos ao conceito de planejamento estratégico para Poister e Streib (1999): planejamento estratégico é uma junção entre pensamento futuro, análise de objetivos e avaliação de metas e prioridades com vistas a assegurar a

efetividade e a sobrevivência da organização a longo prazo. A presente pesquisa demonstra a efetividade, não só dos projetos, mas de todo o planejamento estratégico. O Ministério Público do Estado da Bahia, em uma publicação frequente do Conselho Nacional do Ministério Público, denominada Painel de Gestão Estratégica, figura, há mais de um ano, como um dos Ministérios que atendem a todos os critérios de uma gestão estratégica eficiente e efetiva.

Por fim, este estudo objetivou demonstrar os impactos que a utilização do planejamento estratégico pode causar na melhoria da gestão das instituições públicas, a partir do caso do Ministério Público do Estado da Bahia. Fica demonstrada a convergência quanto ao posicionamento de Bryson (2004) quando afirma que a evolução da metodologia de planejamento no setor público auxilia os gestores e líderes a pensarem, aprenderem e agirem estrategicamente, fato este verificado no Ministério Público do Estado da Bahia.

Pontos negativos também foram observados na pesquisa. O que de maior destaque foi a dificuldade que os gestores de projetos possuem na conciliação das suas atribuições efetivas na instituição com a atribuição de gestor de projetos. Outro ponto foi a dificuldade na motivação dos integrantes da instituição na participação dos projetos institucionais, sendo a ausência de remuneração um ponto recorrente.

Como todo estudo, o aqui realizado apresenta limitações. Um possível questionamento é de que o estudo de caso que compreendeu apenas o Ministério Público do Estado da Bahia, não pode ser generalizado para todo o país, ou para demais órgãos da administração pública estadual. No caso dos Ministérios Públicos, cada unidade possui sua independência e sua autonomia administrativa. Contudo, este fato pode ser minimizado se considerarmos que a organização dos Ministérios Públicos Estaduais é muito similar e que existe um Planejamento Estratégico Nacional elaborado pelo CNMP, que é quem dita determinadas diretrizes em âmbito nacional. Outra limitação se refere aos entrevistados que, por assumirem funções diretivas ou gerenciais no MP-BA, podem influenciar as respostas.

Com base no que foi estudado, notam-se algumas lacunas de conhecimento que podem ser preenchidas em pesquisas futuras. Na sequência são elencadas algumas possibilidades de estudo que podem aprofundar o entendimento sobre o tema tratado na presente pesquisa.

- a) Investigações empíricas sobre outros órgãos da administração pública estadual, avaliando o grau de impacto e influência da utilização do planejamento estratégico nessas organizações;
- b) Investigar as adaptações necessárias para adequações na metodologia de planejamento estratégico voltado para os problemas encontrados na presente pesquisa;
- c) Expandir a análise das ferramentas de gestão estratégica utilizadas pelos Ministérios Públicos no país.

REFERÊNCIAS

- ABREU, A. A. **O que é o Ministério Público?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.
- ACKOFF, R. L. Redesigning the Future - Strategy. **System Practice**, v. 3, n. 6, 1990.
- ANSOFF, H. I. **A nova estratégia empresarial**. São Paulo: Atlas, 1990.
- _____; MCDONNELL, E. J. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.
- APPLEBY, P. H. **Big Democracy**. New York: [s.n.], 1945.
- ARANTES, R. B. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n.39, p. 83-102, 1999.
- _____. **Judiciário e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré; Fapesp, 1997.
- _____. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Fapesp; EDUC, 2002.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia de 20 de agosto de 1935**, Salvador, BA, ago. 1935. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-20-de-agosto-de-1935> Acesso em: 14 dez. 2018.
- BAHIA. **Constituição do Estado da Bahia de 02 de agosto de 1947**, Salvador, BA, Ago 1947. Disponível em: <http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/constituicao-do-estado-da-bahia-de-02-de-agosto-de-1947> Acesso em: 14 dez. 2018.
- BARACHO, A. J. S. **A adoção e a implementação do planejamento estratégico: o caso do Poder Judiciário do Estado de Pernambuco, sob a ótica dos seus stakeholders relevantes**. 2002. 210 f. Dissertação. (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco - UFP, Recife, 2002
- BAIN & COMPANY. Ferramentas para vencer. **Revista HSM Management**, São Paulo: Editora Savana, jan-fev.1998.
- BERRY, F. S.; WECHSLER, B. Innovation in public management: The adoption of strategic planning. **Public Administration Review**, v. 54, n. 4, p. 322-330, 1994.
- BOYNE, G. A. Public and Private Management: What's the difference? **Journal of Management Studies**, n. 39, 2002.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101 de 4 de Maio de 2000**. Brasília, DF, Maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011**. Brasília, DF, Novembro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013**. Brasília, DF, Agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm. Acesso em: 27 set. 2019.

BRYSON, J. M. Strategic Planning Process for public and Non-Profit organizations. **Long Range Planning**, v. 21, p. 73-81, 1988.

_____. **Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement**. 3. ed. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004.

BRYSON, J. M.; ROERING, W. S. Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector. **Journal of the American Planning Association**, 1987.

CAMALIONTE, E. **Marketing Estratégico**. São Paulo: DVS, 2004.

CARBONE, P. P. Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p. 133-144, mar./abr. 2000.

CASTRO, A. M. G. **Metodologia de PE das unidades do MCT**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

CATALA, J. P. **Fundamentos conceptuales para la reforma del Estado em America Latina: el redescubrimiento de las instituciones**. Valencia: Tirante o Blanch, 1997.

CERTO, S. C.; PETER, J. P. **Administração Estratégica: planejamento e implementação da estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHRISTENSEN, T.; LAGREID, P.; WISE, L. R. Transforming administrative policy. **Public Administration**, v.80, n.1, p.153-178, 2002.

CLAD SCIENTIFIC COUNCIL. A New Public Management for Latin America. CLAD Document. **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, n. 13, 1999.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução nº 86 de 21 de março de 2012. **DOU**, Seção 1, 07 maio 2012. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/resolucoes/2309-resolucao-86>. Acesso em: 27 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução nº 89 de 28 de agosto de 2012. **Diário Oficial da União**, 24 set.2012. Disponível em: <http://www.cnmp.gov.br/portal/resolucoes/2283-resolucao-89>. Acesso em: 27 set. 2019.

DE ARAUJO E SILVA, F.; GONÇALVES, C. A. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, v. 4, n. 3, 2011.

DE SALLES, C. AI.; WATANABE, K. **Legitimação do ministério público para defesa de direitos e garantias constitucionais**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1992.

DRUCKER, P. **Introdução à administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1998.

EADIE, D. C. Putting a powerful tool to practical use: The application of strategic planning in the public sector. **Public Management Forum**, 1983.

FALQUETO, J. M. Z. **A implantação do planejamento estratégico em universidades: o caso da Universidade de Brasília**. 2012. xvii, 192 f. il. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração)-Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2012.

FERLIE, E.; ASBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **A nova Administração pública em ação**. Brasília: ENAP, 1999.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Coleção Pesquisa Qualitativa. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRONTINI, P. S. Ministério Público, Estado e Constituição (pela explicitação constitucional das atribuições próprias do Ministério Público). **Justitia**, São Paulo, PGJ/APMP, v.90, n.247, 1999.

GRUMBACH, R. J. S. **Prospectiva: a chave para o planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Cetau, 2000.

HAIR JR, J. F.; MONEY, A.; BABIN, B.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. [S.l.]: Bookman Companhia, 2005.

HOLMES, M.; SHAND, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, v.8, n.4, p.551-578, 1995.

HOOD, C. Public Management for All Season? **Public Administration**, n.69, p.3-19, 1991.

HOOD, C. The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, v.20, n.2, p.93-109, 1995.

JOYCE, P. **Strategic Management for the public services**. [S.l.]: Managing The Public Service. Open University Press, 1999.

KAPLAN, R.; NORTON, D. The balanced scorecard: measures that drive performance. **Harvard Business Review**, p.71-79, jan./fev.1992.

_____. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. Gulf Professional Publishing, 1997.

KETTL, D. F. **The global public management revolution**. 2. ed. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2005.

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública**: a trajetória e a estratégia do Gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

LIMBERGER, T. Transparência administrativa e novas tecnologias: o dever de publicidade, o direito a ser informado e o princípio democrático. **Interesse Público**, Porto Alegre, v. 8, n. 39, p. 55-71, set./out. 2006.

LOPES, J. A. V. **Democracia e cidadania**: o novo Ministério Público Brasileiro. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

MACEDO JR., R. P. Evolução institucional do Ministério Público Brasileiro. In: FERRAZ, A. A. M. de C. (Coord.). **Ministério Público**. Instituição e processo. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MANKINS, M. C.; STEELE, R. Stop making plans: Start making decisions. **Harvard Business Review**, n. 84, p. 76-84, 2006.

MARCELINO, G. F.; REBELLO, N. S. Planejamento Estratégico no Setor Público: uma experiência no Palácio do Planalto. *In*: ENANPAD, 2001. **Anais [...]** 2001.

MATHIASSEN, D. G. The new public management and its critics. **International Public Management Journal**, v.2, n.1, p.90-111, 1999.

MAZZILLI, H. N. **Regime jurídico do Ministério Público**: análise da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, aprovada pela Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. São Paulo: Saraiva, 1996.

MAZZILLI, H. N. Ministério Público e a defesa do regime democrático. *In*: VIGLIAR, J. M. M.; MACEDO JR., R. P. (Coord.). **Ministério Público II**: Democracia. São Paulo: Atlas, 1999. p. 88-102.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZILLI, H. N. **Introdução ao Ministério Público**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAZZILLI, H. N. **Manual do Promotor de Justiça**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, A. L. A. de. Como funciona o Ministério Público em outros países. In: **O Jornal de Todos os Brasis**. 15 de Março de 2016. Disponível em: <https://jornalggn.com.br/justica/como-funciona-o-ministerio-publico-em-outros-paises/>. Acesso em: 27 set. 2019.

MINTZBERG, H. **The rise and the fall of strategic planning**. New York: Free Press, 1994.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MINTZBERG et al. **O processo da estratégia**: conceitos, contexto e casos selecionados. Rio de Janeiro: Bookman, 2003.

MOTTA, P. R. M. **Gestão Contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. 12. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

NOSOWSKI, G. **Strategic Planning for a public service**: The British Post Office. [S. I.]: Long Range Planning, 1994.

OSBORNE, D.; GAEBLER, D. **Reinventing Government**. New York: Plume, 1992.

OTA, E. **Os Desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas**. [S.I.]: FGV, 2014.

PEIXOTO, J. P. M. **Governando o Governo**: Modernização da Administração Pública no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

PINTO, A. L. O Planejamento Estratégico na Administração Pública Brasileira: rumos e perspectivas. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, ano 2, n. 4, p. 4-13, jun. 1982.

PINTO, R. F. **As Reformas do Estado e o Paradigma da Nova Economia Institucional**. Governando o Governo: Modernização da Administração Pública no Brasil. São Paulo: Atlas, 2008.

PEREIRA, J. M., REFORMA DO ESTADO E CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL. RAM. **Revista de Administração Mackenzie**, v.4, n.1, 2003. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=195418020004>. Acesso em: 27 set. 2019.

PEREIRA, J. M., Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Européia. **Revista de Administração Pública**, 2008.

PEREIRA, J. M. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2010.

PEREIRA, J. M. **Curso de gestão estratégica na administração pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

PEREIRA, L. C. B. **Plano diretor da reforma do aparelho de Estado**. Brasília: Documentos da Presidência da República, 1995.

PEREIRA, L. C. B. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado.** Brasília: MARE/ENAP, 1996.

_____. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, n.45, p.49-96, 1998.

_____. **Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

PEREIRA, S. C. de S. O Planejamento Estratégico em organizações públicas: um estudo de caso das Organizações Militares Prestadoras de Serviço. *In:* CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA, 11., 2006. Guatemala, 2006. **Anais [...]** 2006.

PLATT NETO, O. A. et. al. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007.

POISTER, T. H.; STREIB, G. D. Strategic management in the public sector: Concepts, models, and processes. **Public Productivity & Management Review**, n. 23, p. 308-325, 1999.

RAADSCHELDERS, J. C.; LEE, K. H. Trends in the study of public administration: Empirical and qualitative observations from Public Administration Review, 2000–2009. **Public Administration Review**, v.71, n.1, p.19-33, 2011.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento de sistemas de informação e informática: guia prático para planejar a tecnologia da informação integrada ao planejamento estratégico das organizações.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RIGBY, D. K. **Ferramentas de gestão: um guia para executivos 2009.** São Paulo: Bain & Company, 2009.

RIGBY, D. K.; BILODEAU, B. **Management Tool and Trends 2017.** [S.l.]: Bain & Company, 2017.

RING, P. S.; PERRY, J. L. Strategic management in public and private organization: implications of distinctive contexts and constrains. **Academy of Management Review**, v. 10, n. 2, 1985.

SCHENDEL, D. E.; HOFER, C. W. **Strategic management: A new view of business policy and planning.** Boston: Little, Brown. 1979.

SILVEIRA JÚNIOR, A. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional.** 1995. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração)– Universidade de Brasília, Brasília, 1995.

STRAUSS, A. L.; CORBIN, J. **Pesquisa qualitativa**: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada. 2. ed. Porto Alegre: Artmed; Bookman, 2008.

WILSON, I. The State of Strategic Planning: what went wrong? What goes right? **Technological forecasting and social Change**, n 37, p. 103-110, 1990.

WOLFOVITCH, V. **Impacto da modernização gerencial do Poder Judiciário no Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**. Salvador: UNIFACS, 2010.

YIN, R. **Estudo de caso**. 2 ed. Bookman: Porto Alegre, 2004.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

A expectativa é que as entrevistas ocorram em pelo menos duas partes. Na primeira, pretende-se aplicar um questionário para todos os integrantes da instituição contendo perguntas que serão subdivididas por blocos.

Na segunda, serão realizadas perguntas diretas para um público específico, onde serão colhidas informações relacionadas à percepção dos entrevistados sobre os desafios para o uso dessa ferramenta na sua instituição, considerando a experiência do mesmo com tema da presente pesquisa.

Parte 1 – Entrevista por meio de questionário aberto a todos os integrantes da instituição

Aqui pretende-se aplicar o questionário abaixo estruturado para todos os integrantes da instituição contendo perguntas que serão subdivididas por blocos, objetivando ter o maior número de respostas possíveis para responder alguns dos itens elencados nos objetivos específicos, a saber: O grau de formalização, a lógica participativa, os projetos estratégicos e a percepção dos colaboradores.

Bloco 1 – O Grau de Formalização e a Lógica Participativa

- a. Tenho conhecimento da existência do Planejamento Estratégico Institucional.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- b. Tenho conhecimento de que o Planejamento Estratégico foi instituído por meio de Ato Normativo da(o) Procurador(a)-Geral de Justiça.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- c. Foi-me dada a oportunidade para participar da elaboração do Planejamento Estratégico ou do processo de revisão do mesmo.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- d. Houve interesse da instituição em ouvir todos os seus colaboradores para elaboração/revisão do Planejamento Estratégico.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

- e. Tive oportunidade de opinar e contribuir com a construção/revisão do Planejamento Estratégico do MP-BA.
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- f. Conheço ao menos dois projetos institucionais originados a partir do Planejamento Estratégico.
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- g. Recebi feedback sobre as sugestões/contribuições para a elaboração/revisão do Planejamento Estratégico.
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- h. Tenho conhecimento de que o Plano Geral de Atuação (PGA) é um recorte para o período de um ano das iniciativas constantes no Planejamento Estratégico Institucional
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- i. Conheço os resultados alcançados por ao menos um projeto baseado no Planejamento Estratégico.
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

Bloco 2 – Caracterização do Planejamento Estratégico - Percepção dos colaboradores

- j. Tenho o sentimento de que pude dar minha colaboração no processo de elaboração/revisão do Planejamento Estratégico.
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- k. Utilizo informações do Planejamento Estratégico como parâmetro para elaboração e execução do planejamento dos trabalhos para o ano.
- concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- l. Tenho a percepção de que existe alinhamento entre o Planejamento Estratégico e o orçamento para a execução dos projetos institucionais.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

m. As ações previstas no Plano Estratégico 2011-2023 do MPBA são implementadas em minhas atividades cotidianas.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

n. Acredito que o Plano Estratégico contribui para a melhoria do desempenho da instituição.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

o. Na minha percepção o Planejamento Estratégico é irrelevante para o desempenho institucional.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

Bloco 3 – Os Projetos Estratégicos e a Percepção dos Colaboradores

p. Tenho conhecimento de que existem projetos estratégicos na instituição.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

q. A instituição incentiva a cultura de criação e participação de projetos estratégicos.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

r. Me sinto motivado a participar de projetos estratégicos institucionais.

concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

s. Em caso de ausência de motivação, cite o(s) principal(is) motivo(s) que na sua visão não motivam a participação em projetos estratégicos.

Ausência de remuneração Ausência de reconhecimento

Aumento da carga de trabalho Burocracia na execução e prestação de contas sobre os projetos

- t. Em havendo implementação de um ou mais pontos elencados no item “r”, eu iria propor a criação de projetos estratégicos ou no mínimo, iria participar de algum.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- u. Na minha visão, os projetos estratégicos melhoram o desempenho institucional e, como consequência, se tornam importantes para a sociedade.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- v. Na minha visão, os projetos estratégicos são irrelevantes para o desempenho institucional.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- w. Não conheço o processo para propor um projeto estratégico e, por conta disto, não participo.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

Bloco 4 – Efetividade do Planejamento Estratégico - Percepção dos colaboradores

"Não é possível gerir o que não se pode medir ...e, se não se pode gerir, não se poderá melhorar "
 (William Hewlett)

- x. Tenho o conhecimento que, baseado no Planejamento Estratégico, são definidas metas a serem alcançadas pelos objetivos estratégicos.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- y. Tenho o conhecimento que, baseado no Planejamento Estratégico, são definidos indicadores a serem alcançados visando avaliar se as metas foram alcançadas.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente
- z. Acredito que o Planejamento Estratégico ajudou e ajuda a identificar e mitigar riscos que impactariam no alcance dos objetivos institucionais.
 concordo plenamente concordo parcialmente não concordo nem discordo discordo parcialmente discordo totalmente

aa. Acredito que o Planejamento Estratégico ajudou e ajuda a melhorar o desempenho institucional do MP-BA.

() concordo plenamente () concordo parcialmente () não concordo nem discordo () discordo parcialmente () discordo totalmente

bb. O Planejamento Estratégico é fundamental para uma instituição pública. Deveria ser implementado em todos os órgãos.

() concordo plenamente () concordo parcialmente () não concordo nem discordo () discordo parcialmente () discordo totalmente

Parte 2 – Guia de perguntas para entrevistas presenciais – Público Específico

Aqui pretende-se fazer uma entrevista presencial com um público específico visando obter informações com a percepção da alta administração e também informações mais específicas a evolução da estrutura organizacional e sobre o Planejamento Estratégico. Para isto, serão utilizadas as perguntas abaixo como guia das entrevistas.

Nome do entrevistado:

A quanto tempo está no Ministério Público da Bahia:

Cargo que ocupa:

Em relação a estrutura organizacional:

- i. Você considera que, em especial no período compreendido entre os anos de 2003 e 2018, houve uma considerável mudança na estrutura organizacional, de forma a atender, sob a ótica estratégica, os objetivos da instituição?
- ii. Cite ao menos duas alterações estruturais e sua relevância.
- iii. A estrutura organizacional pode ser facilmente alterada? Por quais meios?

Em relação ao grau de formalização:

- iv. Já teve alguma experiência anterior com planejamento estratégico?
- v. Antes do Planejamento Estratégico, foi formalizada uma equipe ou área para trabalhar na elaboração do mesmo?
- vi. O Planejamento Estratégico foi instituído por meio de Ato Formal?

- vii. Na sua visão, o que levou a instituição a adotar a metodologia de Planejamento Estratégico?
- viii. Houve estratégia/debate para instituição do Planejamento Estratégico?
- ix. O Plano pode ser facilmente alterado? Através de quais procedimentos (Atos, Instruções Normativas?)
- x. Existiu alguma resistência para a efetivação da formalização do Planejamento Estratégico?

Em relação a lógica participativa:

- xi. Você achou que o planejamento estratégico do MP-BA foi elaborado de forma participativa ouvindo todos os integrantes da instituição? Justifique.
- xii. Qual foi o seu papel na implementação do planejamento estratégico no MP-BA?

Em relação ao processo de revisão do Planejamento Estratégico:

- xiii. No seu entendimento, o que levou a instituição a efetuar uma revisão no seu Planejamento Estratégico? E porque foi decidido efetuar essa revisão no ano de 2019?
- xiv. Como foi a sua participação no processo de revisão do plano estratégico efetuado neste primeiro semestre de 2019?
- xv. O processo de revisão do Planejamento Estratégico foi amplamente divulgado na Instituição?
- xvi. Todos os integrantes da instituição foram convidados a participar do processo de revisão do Planejamento Estratégico?
- xvii. Como se deu o processo de revisão do Planejamento Estratégico? Qual a metodologia utilizada?
- xviii. Como será a divulgação do resultado do trabalho de revisão do Planejamento Estratégico?
- xix. A versão final do Planejamento Estratégico tem que ser aprovada por algum órgão interno da instituição? Isto ocorre através de algum procedimento formal?

xx. Com base na sua vivência na instituição, que tipo de dificuldades encontrou durante o processo de revisão do planejamento estratégico no MP-BA? Cite algum(s) exemplo(s) marcante(s).

Em relação aos Projetos Estratégicos:

xxi. De que forma são criados os Projetos Estratégicos?

xxii. Como são definidos os critérios para que um projeto seja considerado estratégico?

xxiii. Qual o perfil desejado para um Gestor de Projeto?

xxiv. Existe alguma relação dos projetos estratégicos do Mp-BA com o banco de projetos do Conselho Nacional do Ministério Público?

xxv. Existem mecanismos que garantam a continuidade dos projetos estratégicos mesmo com a mudança do dirigente máximo da instituição?

xxvi. O desempenho e a continuidade dos projetos institucionais são monitorados e acompanhados pela alta administração ?

xxvii. Você atualmente enxerga o planejamento estratégico como fundamental para a continuidade dos projetos institucionais? Justifique.

xxviii. Como você avalia a gestão dos projetos estratégicos na instituição?

Em relação aos Indicadores dos Projetos Estratégicos:

xxix. De que forma são definidos os indicadores dos Projetos Estratégicos?

xxx. Como são monitorados os indicadores dos Projetos Estratégicos?

xxxi. Os indicadores são divulgados para toda a instituição?

xxxii. São utilizadas ferramentas tecnológicas para controle, acompanhamento e divulgação dos Projetos Estratégicos?

Em relação a Efetividade do Planejamento Estratégico:

- xxxiii. O desempenho dos Planejamento Estratégico é medido apenas em função dos indicadores?
- xxxiv. Você consegue perceber uma melhora no grau de profissionalização da gestão institucional ?
- xxxv. Você atribuiria a percepção acima questionada à forma de implementação do Planejamento Estratégico?
- xxxvi. A partir da sua experiência com planejamento estratégico no MP-BA, você consegue perceber uma melhoria na gestão da instituição? De que forma?
- xxxvii. Na sua opinião, o Planejamento Estratégico é fundamental para uma instituição pública?

APÊNDICE B - MODELO DE E-MAIL DE APRESENTAÇÃO

Prezados Membros e Servidore(a)s,

Venho, por meio deste, solicitar sua colaboração na pesquisa que está sendo desenvolvida por mim, na qualidade de mestrando, no programa do Mestrado Acadêmico em Administração da UNIFACS.

A pesquisa está sendo conduzida por mim, Frederico Welington Silveira Soares, e orientada pelo Professor Dr. Augusto de Oliveira Monteiro, e integra o processo de pesquisa de campo que irá subsidiar a dissertação com o tema: “Planejamento Estratégico e Melhoria da Gestão Pública: o Caso do Ministério Público do Estado da Bahia”.

Este estudo tem como objetivo expandir o conhecimento sobre o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas, avaliando os impactos refletidos na gestão de uma instituição pública, como o MPBA, após a implementação da metodologia de planejamento estratégico.

Para tanto, solicito seu apoio na resposta do questionário cujo link segue abaixo, questionário este dividido em 4 blocos que demandam cerca de 3 minutos para serem respondidos e que não registra nem guarda identificação de nenhum respondente, apenas o registro das respostas.

Agradeço sua colaboração,

Cordialmente,