

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO  
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (“MP  
RESOLUTIVO”): UM ESTUDO DE CASO À LUZ DO PARADIGMA  
DO GOVERNO MATRICIAL (UMA GESTÃO PARA RESULTADOS)**

**OSWALDO D’ALBUQUERQUE LIMA NETO**

Brasília-DF, 2021

## **OSWALDO D'ALBUQUERQUE LIMA NETO**

### **A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (“MP RESOLUTIVO”): UM ESTUDO DE CASO À LUZ DO PARADIGMA DO GOVERNO MATRICIAL (UMA GESTÃO PARA RESULTADOS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

#### **Orientador**

Professor Doutor Felipe Lopes da Cruz

Brasília-DF 2021

## **OSWALDO D'ALBUQUERQUE LIMA NETO**

### **A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO ESTRATÉGICA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE (“MP RESOLUTIVO”): UM ESTUDO DE CASO À LUZ DO PARADIGMA DO GOVERNO MATRICIAL (UMA GESTÃO PARA RESULTADOS)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 21 / 06 / 2021

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz – Orientador - IDP

---

Prof. Dra. Humberto Falcão Martins – IDP

---

Prof. Dra. Pedro Lucas de Moura Plotti – IDP

---

Prof. Dra. Amanda Flávio de Oliveira - UnB

---

L732i Lima Neto, Oswaldo D'Albuquerque  
A Implantação da gestão estratégica no Ministério Público do Estado do Acre ("MP Resolutivo"): um estudo de caso à luz do paradigma do governo matricial (uma gestão para resultados) / Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto. – Brasília: IDP, 2021.

132 p. : il. color.  
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2021.  
Orientador: Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz .

1. Gestão estratégica. 2. Resolutividade. 3. Acesso à justiça. I. Título.

CDD 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

## AGRADECIMENTOS

Antístenes, filósofo grego, sentenciou que: “A gratidão é a memória do coração e a mãe de todas as virtudes”.

Imbuído desse espírito de gratidão, agradeço primeiramente a Deus, porque até aqui Ele tem me ajudado.

Agradeço, ainda, a minha família, especialmente meus pais, D’Albuquerque e Zenilde, alicerces da minha vida, a minha amada tia Maria Antonieta, exemplo de sabedoria e amor, minha esposa Susye, amor eterno, meu filho Yan Odin, presente de Deus, aos meus filhos do coração Enzo, Suky, Samylle e Rafyck, provas de que o amor se cultiva, e aos meus irmãos Janete, Michela e Arthur, partes do meu coração, e todos que contribuíram de forma decisiva para a conclusão deste trabalho, compreendendo minhas ausências durante o processo de aprendizagem.

Ao ensejo, rendo homenagens póstumas a minha avó Violeta, saudade e amor eternos.

Minha gratidão, por fim, ao Prof. Dr. Felipe Lopes da Cruz pela atenção, disponibilidade e pelas lições fundamentais para a conclusão desta pesquisa, bem como aos Professores Humberto Falcão Martins e Pedro Palotti, pelos valorosos ensinamentos.

Agradeço, por fim, à Alessandra, Camila, Beth, Lívia, Vinícius, Marcelo e Maurício, pela assistência, auxílio e apoio nas pesquisas e na revisão dos trabalhos, prova de que a amizade conjuntamente com o amor e a gratidão, é um dos alicerces da vida.

“Apenas um raio de sol é suficiente para  
afastar várias sombras.”

*São Francisco de Assis*

## RESUMO

Nos últimos anos, o Ministério Público do Estado do Acre vem promovendo uma ampla reflexão interna sobre a eficácia de sua atuação e a qualidade dos serviços oferecidos à sociedade, tendo em vista o acúmulo e a sobrecarga de demandas no sistema de Justiça brasileiro. O presente estudo avaliou a implantação da gestão estratégica focada no modelo de gestão para resultados, adotando o planejamento estratégico situacional como uma ferramenta de gestão organizacional, capaz de impulsionar a melhoria. O objetivo central do trabalho foi responder à seguinte pergunta: “Como ocorreu a implantação da gestão estratégica no âmbito do Ministério Público do Estado do Acre e qual foi o impacto da adoção do modelo de gestão para resultados em favor da população acreana?”

Especificamente, o trabalho apresentou os métodos de formulação da estratégia, descreveu a estrutura de gestão da estratégia em seus níveis decisórios e avaliou a concretização da estratégia na forma de ação, cujos fins determinaram os fatores de transformação. A metodologia de pesquisa foi a narrativa analítica, a qual possibilitou a exposição coerente da sequência temporal da estratégia e seus desdobramentos, por períodos de maturação entre os anos de 2010 e 2017, no Ministério Público do Estado do Acre. Conclui-se que o desdobramento da estratégia em ação determinou o sucesso do modelo. A atuação extrajudicial por meio de projetos foi capaz de ampliar o acesso do cidadão à Justiça, redefinindo o paradigma de atendimento e conferindo resolutividade, importando na realização de mais de 120 mil atendimentos a cidadãos em pouco menos de sete anos, uma vez adotado o modelo de gestão de desempenho como ferramenta de gestão estratégica voltada para a produção de resultados.

**Palavras-chaves:** Gestão estratégica. Gestão para resultados. Estratégia. Acesso à Justiça. Resolutividade

## ABSTRACT

In recent years, the Public Ministry from the State of Acre has been promoting a wide-ranging internal reflection on the effectiveness of its activities and the quality of services offered to society, in view of the build-up and overload of demands in the Brazilian justice system. The present study evaluated the implementation of the strategic management focus in model of management for results, adopting situational strategic planning as an organizational management tool, capable of propeling improvement. The main objective of this work was to answer the following question: “How did the implementation of strategic management take place within the scope of the Public Ministry of the State of Acre and what was the impact of adopting the management model for results in favor of the Acre population?”

Specifically, this work presented the strategy formulation methods, describing the strategy's management structure at its decision-making levels and evaluating the implementation of this strategy in the form of action, in terms of determining the factors of transformation. The research methodology was the analytical narrative, which enabled the coherent exposure of the strategy's temporal sequence and its consequences, for periods of maturation between the years 2010 and 2017, in the Public Ministry of the State of Acre.

It is concluded that the unfolding of the strategy in action determined the success of the model. The extrajudicial performance through projects was able to expand the citizen's access to Justice, redefining the service paradigm and providing resoluteness, importing more than 120 thousand services to citizens in a little less than seven years, once the planning was adopted the model performance management as management strategic tool aimed at producing results.

**Keywords: Strategic management. Management for results. Strategy. Access to justice. Resoluteness.**



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### **Figura 1**

Estrutura analítica da narrativa

.....25

### **Figura 2**

Narrativa analítica por episódios e períodos

.....26

### **Figura 3**

Posição dos Ministérios Públicos na avaliação do Radar Estratégico em 2017

.....60

### **Figura 4**

Posição dos Ministérios Públicos na avaliação do Radar Estratégico em 2017

.....61

### **Figura 5**

Material utilizado no processo de mobilização de membros e servidores para a participação no processo de planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2010

.....70

### **Figura 6**

Material de divulgação das audiências públicas para a participação social no planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2010

.....73

### **Figura 7**

Material de divulgação das audiências públicas para a participação social no planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2015

.....73

### **Figura 8**

Matriz de problemas para a participação social no processo de elaboração do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2015

.....75

### **Figura 9**

Construção do contexto do Ministério Público do Acre de 1982 a 2010 (diagnóstico institucional)

.....80

### **Figura 10**

Matriz de SWOT do Ministério Público do Acre

.....81

### **Figura 11**

Mapa Estratégico do Ministério Público do Estado do Acre (2010-2015)

.....82

### **Figura 12**

Metodologia de revisão e elaboração do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre (2016-2021)

.....83

<b>Figura 13</b>	Imagem do formulário de pesquisa de imagem para avaliação de resultados do ministério público 2010-2015	<b>85</b>
<b>Figura 14</b>	Matriz de avaliação de eficácia do planejamento estratégico 2010-2015 por objetivo estratégico e indicador	<b>86</b>
<b>Figura 15</b>	Matriz de análise e classificação de objetivos estratégicos por nível de criticidade 2016-2021.	<b>87</b>
<b>Figura 16</b>	Centralidade da estratégia 2016-2021	<b>88</b>
<b>Figura 17</b>	Mapa Estratégico do Ministério Público do Acre 2016-2021	<b>89</b>
<b>Figura 18</b>	Modelo de gestão estratégica (BSC)	<b>91</b>
<b>Figura 19</b>	Modelo de gestão estratégica matricial 2012-2013	<b>94</b>
<b>Figura 20</b>	Modelo organizacional da gestão estratégica do Ministério Público do Acre, conforme a Lei Complementar 291/2014	<b>97</b>
<b>Figura 21</b>	Alinhamento dos instrumentos de gestão	<b>97</b>
<b>Figura 22</b>	Convite para participação de reunião de planejamento e gestão tático-operacional, 2016	<b>99</b>
<b>Figura 23</b>	Modelo de avaliação tático-operacional da gestão do planejamento 2014-2015	<b>99</b>
<b>Figura 24</b>	Modelo de gestão do planejamento estratégico – 2016/2017	<b>101</b>
<b>Figura 25</b>	Modelo de convite de Reunião de Análise da Estratégia	<b>102</b>

**Figura 26**

Ato nº 120/2017, que regulamenta o Banco de Projetos e o Prêmio MPAC de gestão e inovação

..... **104**

**Figura 27**

Círculo virtuoso da gestão 2014 a 2017

..... **112**

**Gráfico 1**

Percentual de Ministérios Públicos que possuem Planejamento Estratégico

..... **49**

**Gráfico 2**

Votação dos participantes das audiências públicas por área de intervenção do Ministério Público do Acre, 2010

..... **74**

## LISTA DE TABELAS

### **Tabela 1**

Situação do Planejamento Estratégico nos Ministérios Públicos brasileiro, 2012 e 2015

50

### **Tabela 2**

Processos judiciais em tramitação por tipo de situação no Brasil, 2010 a 2017

53

### **Tabela 3**

Movimentação de Inquéritos Policiais nos Ministérios Públicos do Brasil, por tipo de impulso, 2011 a 2017

54

### **Tabela 4**

Quantidade de membros que participaram da enquete a respeito dos temas mais relevantes para o Ministério Público brasileiro

57

### **Tabela 5**

Quantidade de membros e servidores que participaram das oficinas para a elaboração do planejamento estratégico nacional do Ministério Público, 2011

58

### **Tabela 6**

Quantidade de participantes das audiências públicas por regionais do Acre, 2015

76

### **Tabela 7**

Quantidade de pessoas que participaram da formulação da estratégia do Ministério Público do Acre, por ano

77

### **Tabela 8**

Quantidade de profissionais do Ministério Público do Acre que participaram da formulação da estratégia, por ano

78

### **Tabela 9**

Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por abrangência e alcance da iniciativa

108

### **Tabela 10**

Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por quantidade de iniciativas e suas evoluções por ciclo

109

### **Tabela 11**

Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por quantidade de iniciativas e evolução no período

110

### **Tabela 12**

Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por tipo de intervenção – meio e fim

.....	<b>114</b>
<b>Tabela 13</b>	
Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por segmento profissional – membro e servidor	
.....	<b>114</b>
<b>Tabela 14</b>	
Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por segmento profissional – membro e servidor	
.....	<b>115</b>
<b>Tabela 15</b>	
Iniciativas do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por áreas de resultados do Planejamento Estratégico Nacional	
.....	<b>116</b>
<b>Tabela 16</b>	
Iniciativas do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por objetivo estratégico 2010-2017	
.....	<b>118</b>
<b>Tabela 17</b>	
Quantidade de atendimento dos órgãos auxiliares do Ministério Público do Acre, de 2010 a 2017	
.....	<b>120</b>

# SUMÁRIO

## **1. INTRODUÇÃO ..... 17**

1.1	METODOLOGIA.....	24
1.2	PESQUISA BIBLIOGRÁFICA .....	27
1.3	ANÁLISE DOCUMENTAL .....	28
1.4	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	29

## **2. GOVERNO MATRICIAL ..... 32**

2.1	GESTÃO MATRICIAL DE RESULTADOS .....	32
2.2	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	34
2.3	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES) .....	41

## **3. ALINHAMENTO INSTITUCIONAL: A TRAJETÓRIA DE UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO CENTRADO NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO..... 48**

3.1	“MP RESOLUTIVO”.....	48
3.2	A COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	56
3.2.1	O Planejamento Estratégico Nacional (PEN) e o Radar Estratégico .....	57
3.2.2	O Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público (FNG).....	62
3.3	PRÊMIO CNMP E BANCO NACIONAL DE PROJETOS .....	64

## **4. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE E SEUS PERÍODOS DE MATURAÇÃO NA GESTÃO PARA RESULTADOS ..... 67**

4.1	A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA EM UMA GESTÃO PARA RESULTADOS .....	67
4.1.1	Motivação.....	70
4.1.2	Liderança .....	71
4.1.3	A participação dos atores na construção do futuro .....	73
4.1.4	Ferramentas da construção da estratégia .....	80

# SUMÁRIO

4.2 A GESTÃO DA ESTRATÉGIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SEUS CICLOS EVOLUTIVOS VOLTADOS PARA RESULTADOS.....	<b>90</b>
4.2.1 Um Comitê Multidisciplinar de Planejamento Estratégico (1º Ciclo) ....	<b>91</b>
4.2.2 Uma gestão estratégica matricial para resultados (2º ciclo).....	<b>93</b>
4.2.3 Uma gestão tático-operacional para a execução da estratégia (3º ciclo)	<b>97</b>
4.2.4 Uma gestão técnico-gerencial para resultados (4º ciclo).....	<b>102</b>
4.3 DESDOBRAMENTOS DA ESTRATÉGIA EM AÇÃO: GESTÃO MATRICIAL DE RESULTADOS .....	<b>107</b>
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>123</b>
REFERÊNCIAS.....	<b>128</b>





## 1

**INTRODUÇÃO**

O presente trabalho discorre sobre a implementação da gestão estratégica e o governo matricial como metodologia de gestão de desempenho, tendo como objeto de estudo a experiência do Ministério Público do Estado do Acre no período de 2010 a 2017 alinhada à governança pública contemporânea.

Anteriormente, a instituição não possuía uma clara definição de objetivos de médio e longo prazos, não se pautava por metas ou qualquer indicador de mensuração de resultados, tampouco se tomavam decisões baseadas em análises situacionais de problemas, desconsiderando os contextos interno e externo. A administração superior se resumia às rotinas cotidianas de despachos de processos e documentos, gestão de despesas, recursos humanos e infraestrutura de suporte aos serviços.

Se, por um lado, o crescimento acelerado dos centros urbanos e o aumento das tensões sociais na cidade e no campo contribuíram para aumentar a necessidade da participação do Ministério Público na defesa dos direitos fundamentais, por outro a instituição não possuía mecanismos de organização gerencial para acompanhar o fluxo de crescimento da demanda por serviços, atuando no imprevisto, reativamente, e sendo conduzida pelo rumo dos acontecimentos.

Em 2010, a instituição iniciou um processo de modernização a partir da introdução do planejamento estratégico. A elaboração das definições estratégicas e do plano se deu associada à sensibilização, à mobilização e à capacitação de seus membros (Procuradores e Promotores de Justiça), dos servidores e com a participação social, por meio de audiências públicas. Foi um rico processo de aprendizagem conceitual e, na prática, instituiu uma estrutura e rotinas de planejamento e gestão com foco na estratégia, remodelou a estrutura organizacional, instituindo, em um primeiro momento, novos setores e serviços, a exemplo do Sistema de Automação Judicial (SAJ), ferramenta tecnológica voltada para a movimentação de processos, e do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC).

Em 2011, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) conduziu a elaboração do Planejamento Estratégico Nacional, e a partir desse ano iniciou-se a indução à cultura do planejamento no âmbito do Ministério Público brasileiro, visando à modernização e à profissionalização da gestão pública, bem como à ampliação e ao fortalecimento das intervenções ministeriais voltadas para a sociedade, por meio de formulação de projetos e ações.

A marcha com que se deu a compreensão da importância do Ministério Público na transformação da sociedade e nos estágios de desenvolvimento colocou no centro dos debates o questionamento a respeito da ineficácia do sistema de Justiça brasileiro, porque no ano de 2017 tramitavam mais de 100 milhões de processos judiciais, acúmulo de uma carga anual média de 28 milhões de novos casos, sendo que apenas 28% dessa carga resultou em solução, ficando pendentes 72%.

Como medida de desobstrução do sistema, restou sugerida em 2016, no âmbito da “Carta de Brasília”, firmada pelos Corregedores-Gerais do Ministério Público dos Estados e da União, uma nova feição para o Ministério Público brasileiro, denominada “MP Resolutivo”, em que uma das premissas para alcançar a melhoria da *performance* institucional e resultados efetivos para a população é a adoção do planejamento estratégico como ferramenta de gestão.

Essa visão larga da missão institucional para além dos próprios muros colocava em xeque o potencial de transformação social fomentado a partir da intervenção ministerial. Martins et al. (2010, p. 17) atestam que a característica marcante do contexto contemporâneo é a transformação. No entanto, quais especificidades estão no centro particular dessas transformações? Os autores especificam com clareza e objetividade, a título de exemplo, três forças motrizes, por assim dizer: a democracia como valor cada vez mais consolidada; a globalização e o alargamento da fronteira econômica como uma realidade de mercado; e a revolução tecnológica. Ora, a defesa do regime democrático e dos interesses sociais individuais indisponíveis é a missão constitucional do Ministério Público atribuída pela Constituição da República. Sendo assim, na rota dessa evolução do estado contemporâneo, o Ministério Público brasileiro buscou atualizar o paradigma fundamental dos ideais de estado de direito e social como pilares da promoção de bem-estar e desenvolvimento. O planejamento estratégico, nesse caso, se coloca como um organizador dos esforços e mecanismos de transformação, o

que foi denominado de “MP Resolutivo”, cujo significado, em essência, seria “MP para Resultado”.

Ota (2014) informa que o planejamento estratégico auxilia na mitigação de problemas a serem equacionados em horizontes temporais distintos; identifica oportunidades e inovações que resultam na eficiência e no desempenho positivo dos serviços públicos. Além disso, possibilita o amadurecimento do pensamento global em relação à constituição da estrutura e do funcionamento da organização, levando a consequente revisão e redesenho do modelo organizacional, melhoria dos processos internos, ampliação e intensificação da qualificação dos profissionais e outros temas relevantes e sensíveis nos âmbitos interno e externo, na medida em que se concebe e dá relevo à identidade organizacional, à missão e aos objetivos de longo prazo.

A incorporação do planejamento estratégico no setor público é recente, como afirma Ota (2014), tendo início em meados da década de 1980, impulsionado por mudanças de cenários na paisagem urbana, crescimento demográfico, mudança no padrão de tecnologia, alterações no meio ambiente e fatores ligados à produtividade dos setores econômicos do Brasil, levando as organizações a se modernizarem para cumprir a função social do Estado.

Toda e qualquer organização pública ou privada, individual ou coletiva, é influenciada pelas mudanças, porque, segundo Chiavenato (2009, p. 4) “é uma questão de sobrevivência” se manter atualizada e ajustada ao seu tempo-espço original. Porém, melhor seria se a organização tomasse a iniciativa, fosse proativa e se antecipasse aos desafios que surgem ou, ainda, que ela criasse a mudança em vez de se adaptar reativamente a ela. Segundo o citado autor, se o contexto muda – e muda para valer –, a organização precisa pelo menos acompanhar as mudanças ao seu redor para se manter atualizada e ajustada para competir. O modelo de planejamento público nesse contexto acaba se tornando um espelho da evolução do estado pré-moderno para o estado contemporâneo do séc. XXI, na visão de Martins et al. (2010, p. 20).

O Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, por isso possui atribuições amplas e complexas que vão desde a promoção da ação penal, o manejo da ação civil pública e de inconstitucionalidade, até medidas extrajudiciais, mais usualmente adotadas na promoção dos direitos difusos. Uma

característica peculiar dessa instituição é a independência funcional dos seus membros, o que delinea a falsa impressão da impossibilidade de uma unidade de ação para o conjunto da instituição. No entanto, essa peculiaridade singular não impôs limitações para uma integração objetiva em âmbitos local e nacional, tanto é que, com metodologia apropriada, o Conselho Nacional do Ministério Público elaborou um Mapa Estratégico do MP brasileiro a partir de uma matriz de contribuições e outras ferramentas que se assemelharam à gestão matricial para resultados, no âmbito do Fórum Nacional de Gestão do CNMP: construção de agenda estratégica, alinhamento da arquitetura organizacional e dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

O planejamento estratégico, por sua vez, na forma delineada pela aludida “Carta de Brasília”, é vetor de indução de foco, evitando a pulverização das atividades e desperdícios de recursos em iniciativas pontuais de baixo impacto, além de favorecer a priorização das ações de maior relevância e necessidade social, sem negligenciar o necessário e indispensável fluxo reativo dos processos criminais, na medida em que as ações planejadas têm origem na análise situacional, no conhecimento crítico da realidade e no mapeamento dos problemas mais graves, cujas ações interferem diretamente nas suas causas.

O planejamento, nesse sentido, passa a ter um caráter normativo-estratégico com fins na operacionalidade da ação. O estabelecimento de identidade organizacional, valores, visão de futuro, objetivos, metas e atividades programadas, com recursos previamente alocados e riscos previstos associados, passaram, a partir de 2010, a modelar novas funcionalidades para uma gestão mais profissional do Ministério Público acriano e brasileiro.

É certo que uma mudança paradigmática de uma gestão sem planejamento para uma gestão planejada não é simples e requer mudanças na cultura da organização, para que o novo possa ir se concretizando no tempo. É certo também que não basta ter um planejamento que se reporte fielmente à solução de problemas e desafios da atualidade, pensando no futuro desejado, se não houver mecanismos de gestão que induza à concretização desses objetivos em resultados mensuráveis, socialmente relevantes e sustentáveis. Por outro lado, as medidas de transformação vão além da elaboração de um documento com diretrizes bem delineadas. Dificuldades relacionadas à resistência do corpo funcional, às mudanças e à descontinuidade do plano, quando ocorre a alternância da alta direção,

podem inviabilizar o sucesso da jornada. Os esforços para alcançar os resultados, como bem dizem Martins et al. (2010), são igualmente medidas de desempenho; um parece não existir sem o outro.

Ainda segundo Martins et al. (2010, p. 30), o desafio da modernização da gestão pública é transformar e consolidar, na democracia, uma burocracia que, no conteúdo, ainda apresenta traços patrimoniais, e na forma, linhas ortodoxas. Os autores defendem a ideia de que o estado democrático que gera desenvolvimento é sustentado pelas instituições estatais e estas, por sua vez, devem ser dotadas de tecnologias, meios e capacidades de transformação social. Sendo o Ministério Público uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, é natural que acompanhe o fluxo evolutivo do Estado contemporâneo em sintonia com as mudanças e igualmente estabeleça o seu ritmo e rito de uma gestão para resultado.

Motivado pela relevância do tema, tanto para o Ministério Público do Acre quanto para os demais Ministérios Públicos do Brasil, o presente estudo busca encontrar respostas para a seguinte pergunta: “Como ocorreu a implantação da gestão estratégica no âmbito do Ministério Público do Estado do Acre e qual foi o impacto da adoção do modelo de gestão para resultados em favor da população acreana?”

Assim, pretende-se analisar a trajetória da formulação da estratégia, conforme as teorias e os métodos aplicados, avaliar o esquema lógico da gestão estratégica em seus níveis decisórios e verificar o desdobramento da estratégia em ação, com destaque para aquelas que materializam o ideal de Ministério Público resolutivo para resultados.

Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo geral descrever o desenvolvimento da gestão estratégica voltada para produção de resultados e a adoção da metodologia do planejamento estratégico situacional realizado no Ministério Público do Acre entre 2010 e 2017, identificando fatos, rotinas e resultados relativos à implantação da estratégia.

**i) Como objetivos específicos, o estudo visa:**

**ii) Levantar na literatura os principais autores e obras que suportam o arcabouço teórico-conceitual acerca dos temas gestão estratégica e gestão de desempenho, e**

- planejamento estratégico situacional e a sua aplicação na esfera pública;**
- iii) Avaliar a lógica de implantação da gestão estratégica, envolvendo a dinâmica do processo decisório, de monitoramento e avaliação que a permeia;**
  - iv) Mapear e descrever a trajetória do planejamento estratégico no contexto nacional, bem como sua introdução no contexto do CNMP, dos Ministérios Públicos do Brasil e do Acre;**
  - v) Levantar dados relativos à mensuração de resultados associados à implantação da estratégia citada; e**
  - vi) Analisar o processo estratégico adotado pelo Ministério Público do Estado do Acre, no período de 2010-2017, identificando os processos, as ferramentas de formulação das estratégias, os ciclos evolucionais das ações, as lições aprendidas e as boas práticas relacionadas ao processo de implantação da estratégia.**

A escolha da temática deste trabalho se deu por duas motivações. A primeira é de natureza pessoal, visando ampliar os conhecimentos teóricos e compreender melhor os aspectos práticos que induziram as mudanças administrativas e funcionais, vez que este autor participou ativamente do processo de implantação do planejamento estratégico no Ministério Público do Acre desde a sua origem e, posteriormente, na condição de Procurador-Geral de Justiça, o cargo mais alto da administração superior, por dois mandatos correspondentes a quatro anos (2014-2016 e 2016-2018). Inclusive o planejamento estratégico permitiu melhorar o fluxo da informação interna e externa e contribuiu enormemente na execução da estratégia de tornar o Ministério Público acreano mais acessível e transparente.

A segunda motivação consiste na necessidade de sistematizar conhecimentos gerados ao longo de oito anos e compartilhar e colocar à disposição de outros órgãos e instituições públicas que desejam adotar tal ferramenta, sendo certo que o Mestrado Profissional em Administração Pública forneceu competências conceituais e metodológicas para transformar a experiência e a aprendizagem empírica no presente estudo de caso.

É importante que os gestores públicos conheçam as diferenças conceituais entre o planejamento estratégico voltado às corporações e o planejamento estratégico público. A finalidade principal do primeiro

é o lucro, baseado na relação cliente-consumidor e fornecedor; já o segundo está voltado a produção do benefício social baseado no cidadão, para fazer a melhor escolha do método de formulação. No caso do Ministério Público do Acre, a metodologia foi sofrendo modificações ao longo do tempo para se adequar ao ritmo da equipe e superar alguns problemas de comunicação e descentralização da tomada de decisão para a ação, de modo a beneficiar os gestores setoriais que interagem diretamente com o cidadão.

Os quatro ciclos de gestão da estratégia, correspondentes ao mandato de dois anos do Procurador-Geral de Justiça, também sofreram modificações, visando atingir os objetivos de cada gestor. Registrar esses acontecimentos no tempo em que as adaptações ocorreram, conforme a necessidade de enraizamento da ferramenta na cultura organizacional, demonstrando os formatos implementados, pode apoiar a prática do planejamento estratégico em outros órgãos da administração pública, na medida em que as alterações incorporadas ao longo dos anos foram necessárias para corrigir distorções entre a teoria e a prática, à luz dos níveis de conhecimento dos profissionais da instituição a respeito do assunto e a capacidade de remodelar processos de trabalho em uma instituição rigidamente hierárquica, como é o caso do Ministério Público.

A relevância da temática, no âmbito da gestão pública, se evidencia na utilização das ferramentas de uma metodologia de gestão do desempenho, no caso o planejamento estratégico situacional, buscando a consecução dos fins almejados pela administração, em convergência com os princípios insculpidos na Constituição da República, de forma a otimizar custos e potencializar resultados, criando valor público.

Com efeito, o processo estratégico adotado pelo Ministério Público no Estado do Acre no interstício temporal 2010-2017, além de ter sido marco inovador, produziu substanciosos resultados no aperfeiçoamento da prestação do *munus* ministerial, expandindo o alcance da abrangência quantitativa, mediante projetos como o “Centro de Atendimento ao Cidadão”, e elevando o desempenho qualitativo de investigações criminais com a implementação do Núcleo de Apoio Técnico, entre outros projetos mercedores de láurea nacional e reconhecidos como modelos de boas práticas pelo Conselho Nacional do Ministério Público, como “MP na comunidade”, Centro de Atendimento à Vítima (CAV) e Núcleo de Apoio e Atendimento

Psicossocial (NATERA), constituindo paradigma para uma gestão pública eficiente e voltada para a cidadania.

Dessa sorte, o modelo de governança em análise, sob o viés da interdisciplinaridade e com enfoque na excelência da gestão, relaciona-se de modo intrínseco com a área de concentração deste programa de mestrado, haja vista as interconexões sistêmicas entre as diversas abordagens epistemológicas da teoria da gestão pública com o objeto desta pesquisa, delimitada na formulação, no monitoramento e na avaliação do processo estratégico vetor da instituição ministerial acreana, servindo como fonte de referência para outras estruturas governamentais ou estudos correlatos.

## **1.1 METODOLOGIA**

Feitas as considerações iniciais e visando responder à problematização versada, cumpre apresentar a metodologia da pesquisa, no caso os instrumentos, métodos de coleta de dados e análise dos resultados.

É uma pesquisa qualitativa que realça os acontecimentos do pioneiro processo de implantação do planejamento estratégico no Ministério Público do Acre em dois momentos (2010-2015 e 2016-2021), evidenciado pela sua execução em quatro ciclos correspondentes ao mandato de dois anos do Procurador-Geral de Justiça.

A pesquisa é considerada um estudo de caso por reunir informações específicas a respeito de um episódio que caracteriza uma profunda mudança na arquitetura organizacional e no modelo de gestão de uma instituição pública, por isso a metodologia aplicada é narrativa analítica.

De acordo com Abreu e Câmara (2015, p. 73), a narrativa analítica é utilizada para dar uma consistência factual à análise, porque incorpora a história na contextualização dos eventos em diferentes processos.

Nesse sentido, para responder à pergunta norteadora e alcançar os objetivos propostos, adotaram-se a técnica qualitativa de análise e a coleta de informações. Como fontes de evidência, foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a análise documental e o registro em arquivos com o propósito de se construir um banco de dados que, categorizado



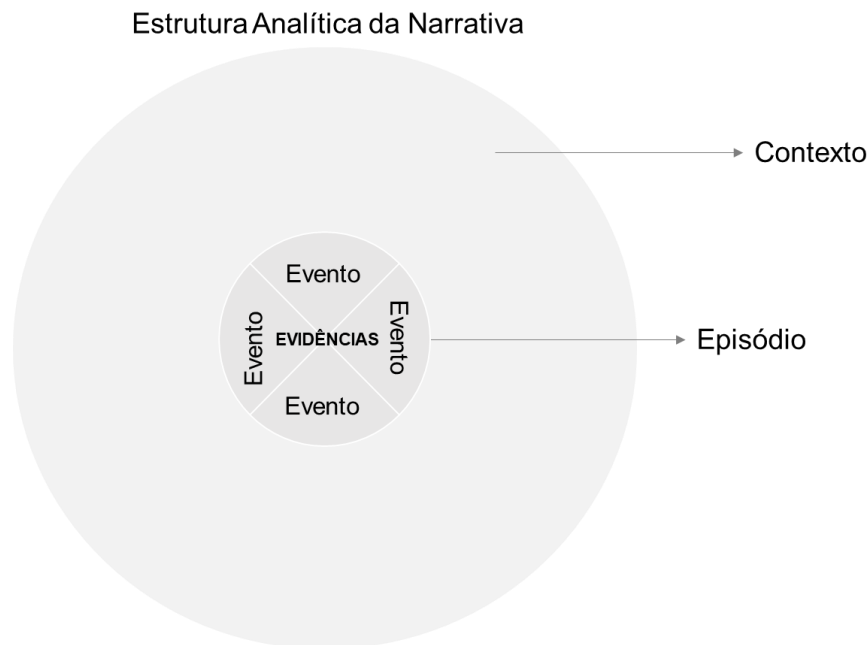
e organizado na linha temporal dos acontecimentos, pudesse propiciar a reconstrução dos elementos e contextos associados ao planejamento estratégico.

De acordo com Yin (2010), a vantagem mais relevante associada ao uso de fontes múltiplas de evidência é o desenvolvimento de linhas convergentes de investigação, a que ele chama de processo de triangulação e corroboração.

Lamounier (2015, p. 31) afirma que a narrativa analítica é formulada por evidências históricas, ou seja, comprovações de um determinado evento ocorrido num contexto espaço-temporal. A narrativa analítica, dessa forma, se dá pelas evidências de eventos de um determinado episódio em determinado contexto.

O contexto em que o planejamento estratégico (episódio) foi lançado como uma aposta de mudança no âmbito da cultura organizacional marcou-se pelo aumento das demandas judiciais, evidenciando um conjunto de problemas sociais estruturantes sobre as quais a instituição ministerial não tinha governabilidade. No Planejamento Estratégico Situacional, modelo voltado para resultados, conforme demonstram Martins et al. (2010, p. 56), “o ator escolhe o plano e não as condições em que ele vai ocorrer”.

Contexto, episódio e eventos formam, portanto, os elementos da narrativa analítica, cujas evidências corporificam o caso (Figura 1).

**Figura 1** – Estrutura analítica da narrativa

Fonte: Elaboração própria à luz da caracterização proposta por Lamounier (2015).

Segundo Lamounier (2015, p. 31), citando Barzelay e Velarde (2004), a narrativa analítica é uma investigação qualitativa mais adequada para a compreensão integrada das práticas gerenciais como processos ocorridos em interação com contextos específicos, o que a torna bastante pertinente para o referido caso, na medida em que é possível explicar o fluxo de ações pelas evidências em determinadas situações.

Na explicação de Barzelay e Velarde (2004) citada por Lamounier (2015, p. 32), a vantagem da narrativa analítica é a possibilidade de formular diferentes tipos de eventos que compõem o episódio analisado. Na pesquisa, o episódio – no caso o planejamento estratégico – é apresentado em dois momentos, no ano de 2010, com a elaboração do primeiro planejamento estratégico, para o período de 2010-2015, e no ano de 2015, com a revisão do planejamento anterior e elaboração da estratégia para 2016-2021.

O foco do estudo é o evento, o qual explica e torna evidente o encadeamento dos fatos entre os eventos do episódio, situado em seu contexto espaço-temporal. O relato específico do evento pode ser generalizado pelo significado totalizante da experiência empírica. No caso da pesquisa, são demonstrados quatro eventos. Esses eventos são etapas da implementação da estratégia, evidenciadas pela arquitetura

de gestão e pelas iniciativas estratégicas na forma de ação (projetos), dando concretude ao planejamento estratégico.

Segundo Malta (2020, p. 8-9), os eventos estão direta e intimamente relacionados ao interesse substantivo e analítico que constitui o episódio. O episódio está situado dentro de eventos circundantes: eventos anteriores, posteriores, associados e contemporâneos. O autor ressalta que os eventos que compõem o caso devem estar relacionados individualmente ao processo de mudança de regras e de rotinas na organização (Figura 2).

**Figura 2** – Narrativa analítica por episódios e períodos

PERÍODO I			PERÍODO II
2010 -2015			2016-2021
2010-2011	2012-2013	2014-2015	2016-2017
1ª Ciclo	2ª Ciclo	3ª Ciclo	4ª Ciclo

Fonte: Elaboração própria conforme a trajetória de evolução do planejamento e gestão estratégica do Ministério Público do Acre.

As dimensões que evidenciam os eventos correspondem aos métodos de formulação da estratégia; ao desenho organizacional da gestão da estratégia em seus níveis decisórios; e aos desdobramentos da estratégia na forma de ação, que garantiram respostas aos objetivos definidos.

## 1.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA

O referencial teórico consubstancia-se nos estudos sobre as premissas da teoria da gestão pública, delimitada em torno da importância da formulação do planejamento estratégico para a identificação dos desafios e soluções de governança conformada à percepção da mutação da realidade social.

Sendo assim, para alcançar os objetivos da pesquisa, a metodologia permitiu organizar o arcabouço teórico-conceitual acerca do tema planejamento estratégico se valendo de uma literatura básica:

– *Humberto Falcão Martins et al. (2010)*: possibilitou uma compreensão percuciente acerca do termo governança e das principais metodologias da Gestão Matricial de Resultados.

– *Carlos Matus (2007, 1993a, 1993b)*: com o seu Planejamento Estratégico Situacional (PES), ampliou a panorâmica a respeito do tema, na medida em que acrescenta no cálculo e no jogo social variáveis que o autor que planeja não controla e, com isso, extrapola a variável econômica na definição da estratégia, e os vetores social e político passam a valer na explicação situacional. Outros autores complementam com os contrapontos a descrição conceitual da narrativa.

– *Michael Porter (1997, 1998)* e *Kenneth R. Andrews (2001)*: permitiram esculpir um coerente contraste entre planejamento público e privado, com suas determinadas funções econômicas e de Estado;

– *Benedicto Silva (1964)*: proporcionou ao trabalho uma visão crítica da teoria geral do planejamento, da abrangência, das limitações e oportunidades do planejamento público.

### **1.3 ANÁLISE DOCUMENTAL**

A análise documental se deu por fontes abertas, principalmente em torno de informações de interesse público, como relatórios produzidos pela Administração Superior do Ministério Público do Estado do Acre durante o aludido recorte temporal, circunstanciando e contextualizando os eventos nos processos de construção e efetivação do planejamento estratégico, de modo a alcançar os objetivos da formulação do problema metodológico da pesquisa. Dessa forma, para a demonstração do cenário da narrativa, foram utilizados:

– Relatórios analíticos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ): Justiça em Números, para demonstrar a sobrecarga do sistema Judiciário brasileiro;

– Publicações “MP um Retrato”, Censos, Portarias, Resoluções (com destaque para a Resolução CNMP nº 174/2016) e Relatórios e a Carta de Brasília, disponíveis no sítio eletrônico do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), para demonstrar a movimentação de

processos judiciais e as evidências da trajetória do planejamento estratégico no Ministério Público brasileiro.

Para a demonstração do episódio, foram adotados documentos do Ministério Público do Acre, disponíveis na Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica: “Planejamento Estratégico 2010-2015: gestão estratégica planejando o futuro – edição inaugural”; Metodologia de Revisão do Planejamento Estratégico, 2015; Planejamento Estratégico do Ministério do Acre (2016-2021), além do Plano Plurianual (PPA).

Na sequência de eventos, lançou-se mão dos Planos Gerais de Atuação referentes aos biênios 2010-2011, 2012-2013, 2014-2015 e 2016-2017; Relatórios de Gestão 2012-2013, 2014, 2015, 2016 e 2017; Lei Complementar nº 291/2014 (Lei Orgânica do MPAC, que estabelece o Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão conduzido pelo Procurador-Geral de Justiça), Atos Institucionais, revistas e informações do Banco de Projetos, tornando possível quantificar as iniciativas estratégicas por período e organizar algumas boas práticas que se consolidaram como rotina da instituição.

## **1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

No primeiro capítulo, analisa-se a base conceitual da gestão estratégica e a denominada Gestão Matricial de Resultados, sobre a qual se assenta o estudo de caso, delimitado na metodologia do planejamento estratégico situacional, visando a um entendimento sobre a origem e a natureza fundamental do tema em questão e a sua importância no processo de mudança e organização.

No segundo capítulo é apresentada a trajetória do planejamento estratégico no contexto nacional, buscando alinhar o movimento dinâmico da introdução do planejamento estratégico nos Ministérios Públicos do Brasil e do Acre. Além disso, aborda-se como o contexto local sofre influência do contexto nacional, ao mesmo tempo que influencia em âmbito nacional, na medida em que imprime inovações que correspondem aos anseios de uma nova teoria de Ministério Público, mais resolutivo. Assim, são examinados os meios e ferramentas indutoras ao planejamento estratégico pelo Conselho Nacional do Ministério Público, apresentando, outrossim, dados históricos sobre a evolução, pendências e congestionamento de processos judiciais e ações penais e cíveis oferecidas pelo Ministério Público para evidenciar o contexto em que o episódio se manifesta.

O terceiro capítulo traça as evidências da hipótese da pesquisa do caso em si, apresentando o processo de formulação da estratégia, desde a escolha das ferramentas de aplicação do método, a opção pela participação da sociedade no processo de planejamento e o papel da liderança na condução da mudança. A gestão da estratégia em seus ciclos evolutivos é narrada por meio de quatro momentos, conforme o ferramental de monitoramento e avaliação da estratégia. Por fim, se realiza a verificação objetiva das ações que transformaram a estratégia em resultados efetivos para o cidadão, produzindo valor público.



?

## 2

**GOVERNO MATRICIAL**

O presente capítulo discorre sobre a conceituação da metodologia de governança para resultados, estudando, no campo da gestão estratégica, os principais aspectos do denominado “Governo Matricial” ou “Gestão Matricial de Resultados” como fio condutor de estratégias que balizam o estudo de caso sobre planejamento estratégico situacional como atual ferramenta de gestão no âmbito do Ministério Público do Estado do Acre, visando melhorar o desempenho institucional e alcançar resultados expressivos para a sociedade.

**2.1 GESTÃO MATRICIAL DE RESULTADOS**

Conforme explicam Martins et al. (2010), a noção de governança, em suas múltiplas dimensões, está visceralmente ligada à evolução do Estado, sobrepassando os conceitos de “gestão” e “governo”, fincando raízes em um Estado Moderno, Democrático e de Direito, atento a um modelo de governança social.

Para Martins et al. (2010, p. 29),

Em muitos países, o atual momento histórico pode ser descrito como uma encruzilhada. O desafio de modernizar a gestão pública é transformar e consolidar, na democracia, uma burocracia que, no conteúdo, ainda apresenta traços patrimonialistas e, na forma, linhas ortodoxas. E fazê-lo incorporando tecnologias emergentes de forma devida para que se fortaleçam as instituições estatais e elas possam consolidar um estado democrático capaz de gerar desenvolvimento.

Nesse cenário, surge a acepção de um modelo de gestão para resultados, denominado por Martins et al. (2010) como “Gestão Matricial de Resultados” ou “Governo Matricial”, fundado em elementos que autorizem a construção de uma agenda estratégica legítima, buscando a consecução de resultados de melhoramento, controle e transparência da gestão, criando valor público.

De acordo com Martins et al. (2010), gestão para resultados não significa apenas formular resultados que satisfaçam às expectativas



daqueles que são os legítimos beneficiários das ações governamentais de forma realista, desafiadora e sustentável. Significa ainda aliar os arranjos de implementação – o que cada vez mais envolve intrincados conjuntos políticos, assim como programas, projetos e distintas organizações – para alcançá-los, além de envolver a construção de mecanismos de monitoramento e avaliação que venham a promover aprendizado, transparências e responsabilização.

Segundo Caio Marini (2005), Governo Matricial é uma abordagem de gestão pública voltada para resultados de desenvolvimento baseada na definição e no gerenciamento intensivo das redes de governança que são constituídas por *links* ou nós entre programas (por sua vez, desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e a arquitetura governamental (organizações, sistemas e recursos) que é necessária para sua implementação.

Na concepção de Martins et al. (2010), a Gestão Matricial de Resultados é um modelo de governança para resultados que procura destacar os três atributos recomendados pela literatura e pelas boas práticas: dinâmica, abrangência e multidimensionalidade. Nessa perspectiva, os autores enfatizam que: “Uma boa gestão é aquela que alcança resultados. E, no setor público, isso significa atender às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários – cidadãos ou empresas –, criando valor público” (MARTINS et al. 2010, p. 33).

Ota (2014), ao se referir à importância do planejamento estratégico nas organizações públicas, traz à tona o conceito de “valor público” utilizado por Bryson (2004) (apud OTA, 2014), o qual o descreve como sendo um processo de responsabilidade coletiva e do bem público a um custo razoável. Assim, o planejamento estratégico pode gerar alguns benefícios. Entre eles, o autor destaca a coordenação sistêmica, o aprimoramento da tomada de decisão, a otimização da *performance* de modo geral; e particularmente auxilia na adaptação do ambiente, agiliza os procedimentos de rotina, fornece informações para a eleição de prioridades, incentiva a proatividade e prepara a organização para enfrentar as ameaças e capturar as oportunidades.

Não existe fórmula ou padrão para criar uma organização de alto desempenho, não há receita pronta e única; o que vai conduzir a organização ao resultado desejado é a escolha do método para a formulação da estratégia e a forma da sua concretização, porquanto o

processo de construção e explicitação da agenda estratégica fundamenta-se na mobilização (interna e externa) assim como nas informações sobre o contexto de atuação da organização e suas partes interessadas, as quais podem ser obtidas mediante sondagens de modo a ensejar análises prospectivas e também comparações específicas com casos referenciais (*benchmarks*). As estratégias utilizadas podem ser deliberadas, que são aquelas previamente planejadas, ou então emergentes, uma expressão que foi introduzida ainda nos anos 1970 por Mintzberg para se referir às estratégias não planejadas, muitas vezes somente percebidas ao longo de seu desenvolvimento, ou até mesmo depois que elas já aconteceram (MARTINS et al., 2010).

Há muitas metodologias de construção da estratégia, cada uma delas apresentando vantagens e limitações, conforme o caso, o tipo de organização e o seu contexto. Sem prejuízo de outras, o Instituto Publix adota como padrão o Balanced Scorecard (BSC), em razão de proporcionar tradução, consolidação e comunicação da estratégia com base em sua mensuração objetiva e sistêmica na forma de mapas estratégicos, os quais podem ser redobrados em seus diversos componentes (objetivos, indicadores, metas, ações, projetos etc.). Assim, uma boa agenda estratégica deve atender a três critérios essenciais: legitimidade (satisfação das expectativas das partes interessadas), coerência (elementos programáticos, como objetivos, programas e projetos, por exemplo, que devem ser convergentes entre si e com resultados das políticas públicas em geral) e foco (um conjunto minimamente relevante e significativo de resultados e esforços). (MARTINS et al., 2010)

## 2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Rêgo (2015) lança mão de um pensamento aparentemente desprezioso de Lucius Annaeus Sêneca, escritor e filósofo romano que viveu no início da era cristã, entre os anos de 4 e 65 d. C., mas singularmente explicativo do papel da estratégia na busca dos fins do homem, qual seja: “não há vento a favor de quem não sabe aonde vai”. O planejamento estratégico é, portanto, um pré-requisito da boa gestão pública e privada.

Humberto Martins et al. (2010, p. 95) afirmam:

A agenda estratégica é um conjunto de definições sobre os propósitos (usualmente sob a forma de declarações de missão, visão, princípio etc.), sobre os resultados a serem alcançados (usualmente sob a forma de objetivos, indicadores e metas) e sobre o modo de alcançá-los (usualmente sob a forma de um plano de ações ou projetos). Governos como um todo, organizações públicas e suas unidades em particular, programas, políticas, projetos, todas essas categorias devem buscar construir suas agendas de modo sistemático.

O estrategista deve se cercar de todos os ramos do conhecimento que caracterizam e explicam o conflito ou o problema a ser enfrentado em determinado ambiente tradutor do contexto no qual se situa a organização. De igual modo, exige-se do estrategista um sólido paradigma que sustente adequadamente a estratégia, além de saber objetivamente criar a visão e a ação estratégicas.

A visão estratégica envolve ampla noção de espaço e tempo. O espaço se refere a ter uma visão sistêmica e periférica que permita conhecer o conteúdo do todo e dimensionar onde esse todo, com as suas partes, está inserido. Já o tempo está ligado ao horizonte de longo prazo, visão de maior alcance, posto que as decisões do presente geram consequências futuras decorrentes das constantes e progressivas mudanças.

O Professor Felipe Cruz, na sua tese de doutorado na Universidade de Brasília, que trata sobre *O impacto da satisfação das necessidades de informação na tomada de decisão inerente ao planejamento estratégico de uma organização pública federal*, discorrendo sobre Planejamento Estratégico e citando Drucker e Oliveira, conceitua:

Drucker (1984) define o planejamento estratégico como um processo contínuo e sistemático de, com maior conhecimento possível do futuro, tomar decisões atuais que envolvem riscos e organizar as atividades necessárias à execução dessas decisões e, por meio de uma retroalimentação, medir o resultado das decisões tomadas.

De acordo com Oliveira (2011, p. 4), "o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado". O autor adiciona, ainda, que se trata de um processo contínuo que é executado pela empresa independente de vontade específica dos seus executivos. (CRUZ, 2013, p. 58)

Nesse compasso, tratando do Plano Estratégico como instrumento de controle da gestão, assevera Cruz, lembrando Bresser-Pereira (2008, apud CRUZ, 2013), que a questão do controle por intermédio do planejamento estratégico organizacional do Estado brasileiro foi a falta do uso sistemático do planejamento estratégico no nível de cada organização e o seu controle por meio de contratos de gestão e também de competição administrada.

Isso se evidencia pelo fato de que as organizações públicas apresentam particularidades que influenciam e diferenciam a postura estratégica e, por conseguinte, o modelo de gestão organizacional, mormente no que se refere às questões relacionadas ao foco no cidadão, como principal cliente, à desvinculação em relação ao lucro e à ideia de que a vantagem em relação à concorrência é um fator crítico de sucesso para a garantia da sobrevivência (CRUZ, 2013). E o autor conclui:

as Instituições públicas influenciam e são influenciadas pelos demais órgãos públicos no que se refere ao processo de construção da estratégica, tendo em vista que, em última instância, os planejamentos estratégicos compõem um plano maior, o qual se refere à atuação da administração pública no desenvolvimento de suas atribuições constitucionais. Portanto, mesmo que os métodos proponham a livre criação de propostas e estratégias por parte dos integrantes da instituição, existem limites e diretrizes implícitos que influenciam o processo de planejamento e são impostos por meio de posicionamentos da alta administração. (CRUZ, 2013, p. 140)

Não é copioso lembrar que estratégia é um conceito que nasceu em cenários de antigas guerras militares. Na Grécia ancestral, de onde o termo é originário – *strategos*, palavra derivada de *stratos*, exército, e *ago*, liderar, guiar, mudar de direção. Estratégia se referia, nesse contexto, à posição ocupada pelo general que comandava o exército. Posteriormente passou-se a se referir à “arte do general”, ou seja, às habilidades e competências de liderar diferentes agrupamentos em várias batalhas ao longo do tempo.

Chiavenato (2009) recorreu a metáforas presentes em três ramos distintos do conhecimento para fundamentar o seu estudo sobre a estratégia: a guerra, a política e os jogos.

Na guerra, esquadrinhou saberes milenares contidos nas obras *Arte da Guerra*, escrita há 2.500 anos pelo filósofo e general chinês Sun

Tzu, que tratou do aspecto tático da estratégia; *Da Guerra*, do militar prussiano Carl von Clausewitz (1780-1831), que versou sobre a imprevisibilidade da estratégia militar, e *O Livro Vermelho*, do chinês Mao Tsé-Tung (1893-1976), que observou os princípios da revolução e da guerrilha.

Na política, segundo ele, o jogo do poder geralmente esconde uma batalha que lembra a disputa militar, quando se examinam os postulados do filósofo político italiano Nicolau Maquiavel (1469-1527) na sua influente obra *O Príncipe*, ao ditar a forma mais adequada de conquistar o poder político e efetivamente praticá-lo.

No jogo, a sofisticação da estratégia se baseia em três elementos básicos: os jogadores, as regras e a busca de resultados.

Após a Revolução Industrial, iniciada no século XIX, a experiência militar serviu de embasamento para as empresas se reposicionarem no mercado, o que motivou o desenvolvimento de novas concepções teóricas da administração.

É certo que os fundamentos das estratégias de guerra embasaram teorias e métodos aplicados aos negócios e aos governos de modo extraordinário, posto que no período da Segunda Guerra Mundial tais conhecimentos contribuíram e, em alguma medida, foram determinantes para acelerar o desenvolvimento de inovações na ciência da administração ao introduzir a análise quantitativa dos processos formais no âmbito das empresas.

Ao adentrar os anos 1950, pesquisadores norte-americanos demonstraram as limitações quanto à concretização da estratégia sobre as vantagens competitivas das organizações no ambiente de negócios. Isso levou à idealização de uma nova metodologia para a estratégia, denominada *SOFT Analysis*, em que foi possível cruzar pontos favoráveis e desfavoráveis das empresas com os pontos favoráveis e desfavoráveis do ambiente de negócios. Essa metodologia precedeu a matriz de quatro células intitulada Matriz de SWOT, adotada até os dias atuais pela maioria das organizações públicas e privadas.

A Matriz de SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats*) é uma técnica que auxilia na elaboração do planejamento estratégico e começou a ser desenvolvida nos anos 1960-1970 nas escolas de negócios dos Estados Unidos. A técnica se concentra na

verificação combinada das forças e fraquezas do ambiente interno, oportunidades e ameaças do ambiente externo.

Durante o processo de definição da estratégia, recomenda-se realizar algumas análises que servirão como diretrizes para o estabelecimento de propósito (missão, visão e valores), de definição de resultado (construção do mapa estratégico, indicadores e metas) e do estabelecimento dos esforços de implementação (iniciativas estratégicas). As referidas análises são: a) análise SWOT; b) construção de cenários; e c) gestão dos *stakeholders*. (MARTINS, et al, 2010, p.97)

O ambiente externo, portador de ameaças e oportunidades, é representado pelo conjunto de tendências relativas a variáveis externas – normalmente fora do controle do decisor – que provoca impactos relevantes para o desempenho organizacional. Esses impactos podem ser uma oportunidade, situação potencialmente favorável, que deve ser explorada, ou uma ameaça, situação potencialmente desfavorável, que deve ser neutralizada. (MARTINS, et al, 2010, p.97)

O ambiente interno, portador de pontos fortes e fracos, é representado pelo conjunto de variáveis internas – normalmente dentro da governabilidade do decisor – que expressa os pontos fortes (potencialidades) e os pontos fracos (vulnerabilidades) da organização. (MARTINS, et al, 2010, p.97).

Na década de 1960, muitos estudos indicavam que estratégia agia como meio para determinar metas e objetivos de longo prazo, adequar a estrutura da organização e alocar os recursos necessários ao alcance dos objetivos. O seu papel também se estendia ao estudo da competitividade da organização no mercado, jogando luz sobre o ambiente externo como influenciador dos objetivos e metas da empresa (OTA, 2014).

Na década de 1970, para o teórico Andrew, a estratégia era caracterizada como padrão de objetivos e metas com finalidades estabelecidas, e esses padrões situavam a empresa no mercado. Segundo esse autor, o mercado determina o que é ou o que deverá ser a empresa, sendo possível perceber a influência determinante dos fatores externos que conduzem a estratégia (CHIAVENATO, 2009, p. 5).

Nos anos 1990, os estudos se concentram na condução da estratégia, nas deliberações dos níveis de decisão pelo mais alto nível. Então Mintzberg (2000) (*apud* OTA, 2014, p. 25) propõe a teoria dos

cinco Os, que se referem a plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva, em que todos eles podem interagir e se relacionar.

Quando perguntado o que é estratégia no contexto das organizações, Porter (1998, p. 63) afirma que é “criar uma posição exclusiva e valiosa, envolvendo um conjunto de atividades”. O autor lembra a importância de se diferenciarem os termos eficiência operacional do conceito de estratégia, já que o primeiro se refere a escolhas diferenciais e o segunda à utilização de ferramentas gerenciais em busca de melhor desempenho.

Na prática, as organizações públicas se valeram de todo esse cabedal de conhecimentos aplicados no campo da estratégia, seja nas grandes batalhas ou nas empresas, para dar respostas às demandas sociais mais complexas e mais dinâmicas que, ao longo do tempo, foram aumentando desproporcionalmente a capacidade de modernização para atender a tais demandas.

Na administração pública, é comum se referir ao planejamento como um setor de trabalho que se dedica à organização e execução do orçamento e programa de um governo. De fato, esses setores são responsáveis por auxiliar tecnicamente os tomadores de decisões quanto a suas escolhas e gerir, conforme as diretrizes legais, os recursos orçamentários do ano.

Silva (1964) esclarece que planejar é a forma de definir claramente um objetivo, cercado de certos limites. Depois sobrevêm estimar a massa de trabalho a ser feito, escalonar as diferentes fases e determinar a parte atribuída a cada unidade, sendo indispensável definir o que fazer primeiro, e após quando e onde executar cada operação. Para que os objetivos não sejam deslocados do centro da estratégia, o autor sugere a coordenação a um desígnio central. Essa cadeia lógica e sucessiva de ações foi denominada por ele de plano ou produto do planejamento.

Ora, o planejamento ajuda a obter clareza dos propósitos e aprimoramento organizacional que levarão à concretização da estratégia, enquanto os planos descrevem as escolhas para a prática da ação. O planejamento é uma técnica sofisticada de auxiliar a tomada de decisão presente que influencia o futuro, evitando um estado perpétuo de emergências e improvisações; além disso, dita as responsabilidades com o uso da indispensável autoridade, permitindo prover o controle organizacional pelo padrão de desempenho.

Assim, planejar é um processo de determinar objetivos e metas organizacionais e como realizá-los. Um bom planejamento, por certo, previne situações indesejadas no futuro, pois responde antecipadamente aos desafios da realização dos objetivos, desenvolvendo-se em duas etapas: primeira, na coleta de dados necessários ao planejamento; segunda, na realização do processamento e análise de dados, seguindo-se a elaboração dos planos, com os seus objetivos devidamente estabelecidos e os recursos disponíveis destacados. Esse processo de planejar resulta na elaboração dos planos.

Matus (1993b) chama a atenção para a dinamicidade do planejamento e alerta que ele não é um alvo fixo, inerte e sem inteligência, para o qual aponta o planejador, embora essa afirmação não seja absoluta. Isso posto, demonstra que o planejamento se realiza nas forças da ação que gera, por sua vez, o resultado desejado.

O planejamento como ação não poderia ser outra coisa senão uma atividade de sobrevivência inerente ao ser humano. De forma simples, trata-se de um modo de organizar ideias com relação a um certo propósito, assim como estabelecer objetivos e metas com a finalidade de atingir um determinado resultado.

Também Matus (1993b) alerta que o planejamento não é redutível a uma teoria bem estruturada e requer experiência, perseverança e capacidade de aprendizagem na prática, além de forças e recursos para alterar o curso dos acontecimentos na direção desejada. Para esse autor, o planejamento é alternativa à improvisação e à resignação, por isso “o planejamento e a ação são inseparáveis”.

Como corpo de teoria geral, o planejamento aplica-se a qualquer atividade humana em que é necessário esforço para alcançar objetivos, dessarte, o planejamento é uma necessidade humana para viver em sociedade.

O planejamento é o processo pelo qual o homem pode realizar o sonho de dominar o seu futuro, de impor a razão às circunstâncias. Porém, isso não significa que o futuro é produto de leis naturais, de um determinismo inflexível. Rêgo (2015, p. 46) amplia a visão do planejamento quando aplicado ao setor público, ao afirmar que o planejamento não se restringe à dimensão econômica; também incorpora fatores políticos e sociais no seu processo. No sentido de fazer a escolha sobre o futuro, trata-se de um ato de liberdade. O plano não



é profecia, uma predição do futuro, acentua o autor, mas a sua construção como uma obra humana. O requisito essencial do planejamento público não é a objetividade científica, de fato, mas a subjetividade, a política, a cultura e as forças sociais que se relacionam na sociedade civil.

Além disso, o planejamento na esfera pública não é obra de um único ator, porque a realidade a ser planejada é constituída de diferentes atores que têm cultura, valores, histórias, modo de vida e interesses distintos e, de fato, não se submetem a controle único, conforme expressa Rêgo (2015).

A ação dos distintos atores, nesse caso, repercute na realidade por meio da prática estratégica, e esse preceito decorre da premissa de que a participação social no processo de planejamento de governo é inevitável.

Ora, se o planejamento público é complexo e diverso por natureza; se o planejamento se materializa na ação e se essa ação é resposta ao atendimento de uma necessidade social, é de supor que os atores que planejam, executam e se beneficiam da ação são os sujeitos da estratégia. Assim, o cidadão é um ator importante na formulação do plano, e a participação social é devidamente justificada pela teoria de Matus (1993b).

Nesse contexto, na ordem contemporânea, surgem diversas metodologias de gestão de desempenho adotadas por organizações e instituições, delimitado o presente estudo no planejamento estratégico situacional, que melhor correspondeu à produção do valor público almejado pelo Ministério Público do Acre, qual seja, atender com presteza e resolutividade os cidadãos.

## **2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)**

O desafio de gerir recursos escassos, aliado à forte ampliação das necessidades sociais, pressiona as organizações a adotarem técnicas e ferramentas para obterem resultados com alto grau de desempenho, visando satisfazer as exigências dos clientes e as expectativas dos cidadãos, tornando tanto as empresas quanto as organizações públicas viáveis no longo prazo. Essa elasticidade temporal do planejamento em

si é uma das principais características do planejamento estratégico situacional, tema que será abordado no presente tópico.

Oliveira (2001), ao expor que o planejamento estratégico estabelece a melhor direção a ser seguida por uma organização, além de reformar – em sua perspectiva – as bases sobre a qual os conceitos de Brucker e Kotler se aplicam, acrescenta variáveis externas não controláveis, as quais exigem medidas de inovação sempre diferenciada.

O certo é que, conforme Chiavenato (2009), todas as organizações competem em seu ambiente de negócios; todas elas atuam em ambientes de incertezas devido às rápidas mudanças que ocorrem na sociedade, na tecnologia, no meio ambiente e no próprio mundo dos negócios.

Nesses termos, Ota (2014) salienta que planejamento estratégico pode ser traduzido como o esforço disciplinado para produzir decisões e ações fundamentais que definem e direcionam uma organização naquilo que ela faz e por que faz, e que, por ser uma ferramenta desenvolvida no ambiente privado, pode ter mecanismos originais inapropriados para o ambiente público, levando os estudiosos do planejamento estratégico a se perguntar: qual o modelo, então, mais adequado para o setor público?

Como o presente trabalho está ancorado no modelo de gestão para resultados adotado pelo Ministério Público do Estado do Acre, competindo constitucionalmente a esta instituição contribuir com o processo de transformação social, o presente tópico descreverá alguns aspectos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), método criado na década de 1970 pelo economista chileno Carlos Matus, o qual se diferencia do planejamento tradicional, possibilitando fazer um contraponto entre o planejamento voltado às corporações e ao setor público, com base nas especificidades dos dois ramos.

Importa evidenciar que o presente trabalho não buscou esquadriñar outros conceitos sociológicos, econômicos ou políticos no ato de governar que o método PES propõe, mas apenas introduzir alguns fundamentos que permitem diferenciar a natureza e os objetivos das empresas e do setor público, posto que o PES está direcionado mais propriamente para governos.

Planejamento significa o cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediata, tecnocrática e parcial não é planejamento, tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se mera pesquisa de futuro. Segundo Matus (1993b), é necessária uma medição entre o passado, o presente e o futuro e também entre conhecimento e ação, além de prever quando a predição é impossível. Para ele, é preciso coerência global entre ações parciais dos atores sociais.

Matus (1993a, 1993b) deixa claro o conjunto de variáveis que perpassam o seu método e a complexidade das questões que envolvem o ato de planejar e governar o plano. Para o autor, o que nas corporações se chama visão estratégica nada mais é do que uma imagem-objeto do ambiente em que a mudança se faz necessária. Essa imagem-objeto é desenhada com base no problema que o autor situa no campo da situação. O problema é a massa que movimenta (em “espiral”) o jogo social processado pelos atores sociais.

Para Matus (2007), o jogo social requer um tipo de planejamento que articule técnica com política, estabeleça, coerentemente, as ações em face dos objetivos e dos meios para alcançá-los e formule estratégias para o encontro com outros atores.

A originalidade do PES está no fato de que a participação de todos os atores é considerada elemento essencial para a implantação das estratégias, pois eles apresentam valores, visões, propósitos e ideias diferentes uns dos outros, o que contribui para a efetividade das ações propostas.

De acordo com Matus (1993b), o planejamento é visto como um cálculo que precede e preside a ação em qualquer espaço do jogo social e que, portanto, tem a intenção de aumentar a capacidade de governo do ator, isto é, aumentar a perícia pessoal que envolve capital intelectual e capital de experiência de articulação política.

Outrossim, o PES concentra as ações para uma realidade em constante alteração, consistindo o plano em uma aposta. Pode-se planejar e não prever o futuro, porque a realidade está cheia de surpresas que impedem a predição. Pode-se prever com algumas variáveis, mas os planos de contingência são indispensáveis para enfrentar as surpresas.

O ponto central do planejamento estratégico situacional são os problemas, porque a população e as organizações sofrem problemas e porque o planejamento adquire um sentido muito prático em relação a eles (Matus, 2007).

Segundo Martins et al. (2010, p. 53):

A metodologia do PES – Planejamento Estratégico Situacional – foi desenvolvida pelo economista chileno Carlos Matus (1997), que dirigiu a Fundação Altadir, dedicada a assessorar governos da América Latina em sistemas de gestão governamental. Ela parte do pressuposto de que a essência da atividade de alta direção envolve a dinâmica do enfrentamento de problemas, a partir de uma seleção criteriosa. Assim, a qualidade de um plano é determinada pela qualidade da seleção dos problemas a enfrentar.

O PES pode, portanto, ser entendido como um modo de processar *tecnopoliticamente* um conjunto de problemas que foram declarados prioritários por um ator no jogo político em que participa. O plano por problemas exige, naturalmente, que para cada problema selecionado pelo governante exista uma análise de suas causas, uma proposta normativo-prescritiva que estabeleça metas e selecione os meios de ação, e uma estratégia capaz de atacar suas causas e alcançar as metas, apesar das restrições políticas, econômicas, cognitivas e organizacionais vigentes no momento de sua elaboração. O plano geral é, portanto, composto dos diversos planos elaborados para enfrentar o conjunto selecionado de problemas (MATUS, 2007).

A proposta geral da metodologia de Matus (2007) se fundamenta num arcabouço teórico que enfatiza o conceito de situação e contempla um conjunto de métodos a serem utilizados nos diversos momentos do processo de planejamento, quais sejam: o “explicativo”, o “normativo-prescritivo”, o “estratégico” e o “tático-operacional”.

No momento explicativo se identificam e selecionam problemas, descrevendo-os e analisando suas causas, e identificam-se os nós críticos causais, que devem ser enfrentados para que se atinjam as metas (MATUS, 2007, p. 209).

No momento normativo-prescritivo são formulados planos de ação, prevendo diversas circunstâncias fora do controle do governante, elaborando cenários para levar em conta essa incerteza e identificando possíveis surpresas que deverão ser respondidas por meio dos planos

de emergência. Nesse momento é que se esclarece a factibilidade técnica e econômica das metas do plano nos diferentes cenários considerados (MATUS, 2007).

O momento estratégico identifica os atores interessados, positiva ou negativamente, no problema; explora a viabilidade política do plano e propõe estratégias para superar as restrições políticas por meio de um processo de construção da viabilidade (MATUS, 2007).

O momento tático-operacional no dia a dia filtra, processa e pressiona a execução do plano em uma batalha constante contra todos os casos de urgência, contra a rotina e a improvisação. É aqui que se estabelece, ou se trava, a mediação entre o conhecimento produzido pelo plano e a ação que transforma a realidade a cada dia. Nesse momento é que se estabelecem os pré-requisitos de organização exigidos pelo predomínio do plano sobre a improvisação (MATUS, 2007).

De acordo com o autor citado, cada um desses momentos adquire relevância em qualquer ordem e em qualquer instância da dinâmica de governo, e sempre se deve estar realizando uma análise da confiabilidade e vulnerabilidade do plano a fim de detectar antecipadamente suas falhas.

Destarte, o PES envolve interesses e motivações além dos tradicionalmente ligados ao processo de planejamento, fazendo com que se contraponha ao planejamento tradicional. A forma dialógica e situacional na discussão dos cenários, na proposição de alternativas para as soluções (mesmo que temporárias), coloca o PES como uma boa opção de planejamento.

O Planejamento Estratégico Situacional, em seu construto, é aplicado aos governos. Está estruturado na forma de um triângulo, que Matus (2007) denominou triângulo de governo: seus vértices são denominados projetos de governo; o tipo e a capacidade de governo e governabilidade formam a base.

Projeto de governo se refere ao conteúdo propositivo das ações que o ator se propõe para alcançar objetivos. O projeto de governo não é produto apenas das circunstâncias e interesses do ator que governa, mas de sua capacidade de governo.

Capacidade de governo é a capacidade de condução ou direção e se refere ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências para conduzir o processo social e objetivos declarados no projeto de governo e na capacidade de governabilidade sobre o sistema.

Governabilidade do sistema é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo, a qual depende de vários fatores, entre os quais destaca-se o capital político dos dirigentes, ou seja, seu poder ou peso político. Implica destacar que o planejamento situacional informa que nunca se governa com total governabilidade do sistema nem com total capacidade de governo.

O diferencial do modelo PES apresentado por Matus, que evidencia substancialmente a diferença entre planejamento estratégico público e privado, está na participação dos atores interessados no contexto da mudança, sendo que a população representa um dos atores interessados na mudança social e dela deriva a imagem-objetivo. Vale dizer que o PES responde adequadamente à definição da estratégia no campo da administração pública.

Outro aspecto relevante do PES é a adoção do estudo do problema para a composição do diagnóstico situacional que precede a ação. O estudo desce ao nível dos vetores causais e suas ramificações, análise de cenários futuros e outras explicações sobre a situação-problema, tanto do ponto de vista objetivo quanto do ponto de vista subjetivo, quando considera a explicação do problema pelos atores interessados, conforme a posição de cada um na dinâmica social. Todos esses elementos caracterizam as forças que atuam sobre a propositura da mudança, que o autor denominou de jogo social, daí a razão do componente político, traduzido na capacidade de governo e na governabilidade, presentes na base do triângulo de governo.

Fixadas tais premissas, em determinado momento histórico, o Ministério Público brasileiro e acreano se deparou com a imprescindibilidade de adoção de técnicas de governança com vistas a alcançar melhores resultados, enfocando na metodologia de gestão de desempenho denominada Planejamento Estratégico Situacional (PES), conforme será abordado no próximo capítulo.



3



## 3

## ALINHAMENTO INSTITUCIONAL: A TRAJETÓRIA DE UM NOVO PARADIGMA DE GESTÃO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO PÚBLICO BRASILEIRO CENTRADO NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

No presente capítulo, são abordadas as bases fundacionais do processo de construção do planejamento estratégico do Ministério Público brasileiro, capitaneado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, órgão de controle externo do *Parquet* criado pela Emenda Constitucional nº 45, de dezembro de 2004, que conduziu e orientou todas as unidades e ramos ministeriais no processo de planejamento governamental alinhado ao ideal do “MP Resolutivo”.

### 3.1 “MP RESOLUTIVO”

Fazendo uma análise retrospectiva do caminho percorrido desde o ano de 2010, quando o Conselho Nacional do Ministério Público estabeleceu diretrizes para um modelo de excelência na gestão, é possível destacar várias iniciativas que corroboraram a experiência de planejamento estratégico em unidades e ramos do Ministério Público Brasileiro.

No 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público, realizado em 2016, os Corregedores-Gerais suscitaram o debate sobre uma nova teoria de Ministério Público, batizada de “MP resolutivo”, formulação registrada no documento intitulado “Carta de Brasília”,<sup>1</sup> assinada pelos signatários dos órgãos de controle do Ministério Público brasileiro.

Nos argumentos expressos na “Carta de Brasília”, fica evidente que a resolutividade é um apelo à entrega de resultado para a sociedade, propugnando por um sistema de Justiça mais célere e mais acessível ao cidadão. Nesse sentido, entende-se que o que se denomina MP resolutivo é uma denominação para uma gestão para resultados, em sua essência.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta\\_de\\_Bras%C3%ADlia-2.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf)>. Acesso em: 19 jun. 2020.



A resolutividade, nesse caso, por se tratar de serviços oferecidos por instituição pública à sociedade, guarda relação com o desempenho institucional que, nos estudos de Martins et al. (2010, p. 83), significa não apenas monitorar resultados, mas promover o alinhamento dos esforços para os resultados em nível de eficiência, eficácia e efetividade.

Segundo Rêgo (2015), a efetividade refere-se ao benefício social resultante de uma ação e é resposta para duas perguntas: “O cidadão usou o benefício?” e “O cidadão ficou satisfeito com o benefício recebido?”.

O “MP resolutivo”, ainda segundo os argumentos expendidos na “Carta de Brasília”, é aquele capaz de ampliar a qualificação das atividades funcionais dos membros, em razão da própria natureza de suas funções e pela missão de Estado atribuída constitucionalmente ao Ministério Público.

A “Carta de Brasília” ousou denominar os procuradores e promotores de Justiça do Ministério Público de “agentes políticos”, sendo eles atores sociais com poderes para intervir eficazmente na realidade social e transformá-la.

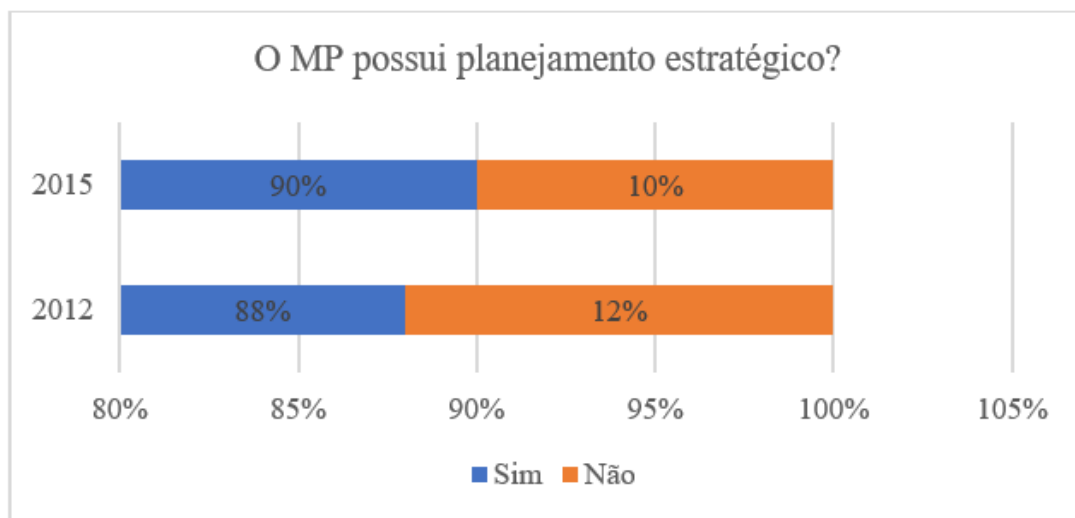
Baseado nesse novo escopo, é imprescindível que a ação seja proativa, ou seja, que a atividade tome forma de antecipação e de medidas preventivas, ancoradas numa nova cultura organizacional, em que o planejamento estratégico toma forma de ferramenta indutora de resultados para a sociedade, com objetivos claros e metas definidas.

A atuação extrajudicial, nesse novo conceito, ganha relevo por ser a medida mais recomendada. Ela imprime na imagem do Ministério Público uma identidade institucional mais flexível, mais aberta e mais próxima do cidadão. A extrajudicialização acaba por ultrapassar o limitado modelo reativo e acusatório que prevaleceu no Ministério Público desde a sua institucionalização.

A crença de que o planejamento estratégico auxilia na dinâmica dos processos e procedimentos internos fez com que o Conselho Nacional do Ministério Público criasse a Comissão de Planejamento Estratégico (CPE), prevista no artigo 31, inciso V, do Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (Resolução CNMP nº 92, de 13 de março de 2013. Publicada no D.O.U de 18/03/2013, Seção 1, páginas 138 a 145).

O processo de planejamento no âmbito do Ministério Público é recente e, conforme demonstra o Censo de Administração do Ministério Público Brasileiro (Gráfico 1), no ano de 2012, 88% (21 das 23 unidades ministeriais pesquisadas) possuíam planejamento estratégico, saltando para 90% em 2015 (28 de 30 unidades ministeriais pesquisadas).

**Gráfico 1** – Percentual de Ministérios Públicos que possuem Planejamento Estratégico



Fonte: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum\\_nacional\\_de\\_gestao/censo/Censo\\_FNG\\_2012/Censo\\_2012\\_FNG\\_-\\_Relatorio.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum_nacional_de_gestao/censo/Censo_FNG_2012/Censo_2012_FNG_-_Relatorio.pdf)>; <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Censo\\_de\\_Administra%C3%A7%C3%A3o\\_d\\_o\\_MP\\_Brasileiro\\_2015.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Censo_de_Administra%C3%A7%C3%A3o_d_o_MP_Brasileiro_2015.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

Em 2012, entre as unidades ministeriais que possuíam planejamento estratégico, 85% contavam com setores específicos para dedicação às rotinas de planejamento estratégico. Esse percentual aumentou para 93% em 2015, proporcionalmente (Tabela 1).

Importante destacar que, do percentual de 90% das unidades ministeriais que tinham planejamento estratégico, apenas 71% realizavam reuniões de monitoramento da estratégia e 68% informaram possuir instrumento de avaliação.

Rêgo (2015) alerta para o fato de que a doutrina de planejamento estratégico no Brasil é muito diferenciada. Não há metodologias consensuais, e é muito comum se encontrarem diferentes versões conceituais e práticas nesse campo. Segundo o autor, há uma

diferenciação entre acompanhamento e avaliação no processo de planejamento e execução do plano.

Em geral, faz-se acompanhamento como avaliação e usa-se o conceito de avaliação no lugar de acompanhamento. O prejuízo quanto a essa troca de significado é que termina não fazendo avaliação de impacto, o que é essencial para uma gestão de alta qualidade. O objetivo da avaliação é ter o controle das informações de resultados para correção de eventuais desvios em relação ao planejamento. (RÊGO, 2015, p. 45)

<b>Tabela 1 – Situação do Planejamento Estratégico nos Ministérios Públicos brasileiros, 2012 e 2015</b>		
<b>Perguntas</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>
Possui Planejamento Estratégico	88%	90%
Possui unidade organizacional de Planejamento Estratégico entre os que possuem Planejamento Estratégico	85%	93%
Realiza reuniões de acompanhamento	73%	71%
Possui instrumento de avaliação	54%	68%

Fonte: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum\\_nacional\\_de\\_gestao/censo/Censo\\_FNG\\_2012/Censo\\_2012\\_FNG\\_-\\_Relatorio.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/forum_nacional_de_gestao/censo/Censo_FNG_2012/Censo_2012_FNG_-_Relatorio.pdf)>; <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Censo\\_de\\_Administra%C3%A7%C3%A3o\\_do\\_MP\\_Brasileiro\\_2015.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Censo_de_Administra%C3%A7%C3%A3o_do_MP_Brasileiro_2015.pdf)>.

Após um período de predominância do planejamento tradicional, baseado em métodos quantitativos e projeções de predição do futuro e, em momento posterior, planos centralizados do regime militar, o planejamento no Brasil sofreu severas críticas, que culminou com seu esfacelamento ao ser associado com o autoritarismo. Já nos anos de 1950 e 1960, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) imprimiu um modelo baseado em métodos quantitativos que influenciou todos os países signatários, os quais importaram os modelos corporativos para o âmbito da esfera pública (RÊGO, 2015).

Ocorre que o Estado e as corporações são de naturezas distintas (RÊGO, 2015). A função de Estado refere-se ao coletivo-público e tem como referência o cidadão; já a corporação tem como função o particular-privado e como referência o cliente consumidor/fornecedor.

O objetivo do Estado é promover o bem-estar social, fundamentado no benefício coletivo e na coesão plural, enquanto o objetivo da corporação é o lucro e a reprodução do capital. No Estado e

nas empresas, o método e os instrumentos de planejamento, em essência, são necessariamente diferentes porque precisam funcionar, com eficácia, em ambientes de natureza constitutivamente distintas. Rêgo (2015, p. 44) nota que no Brasil, ainda hoje, pratica-se o planejamento estratégico corporativo na esfera pública numa abordagem equivocada. Segundo o autor, especialmente as organizações públicas que fazem gestão setorial são seduzidas pelo planejamento corporativo.

O Ministério Público do Estado do Acre iniciou o processo de planejamento no ano de 2010, ao avaliar as fragilidades institucionais e os limitados recursos humanos, operacionais e financeiros para superar os desafios da nova década.

De 2010 até 2017 houve diversos encontros, debates e reuniões com o propósito de alinhamento do planejamento em âmbito nacional. A principal medida que impulsionou a adoção do planejamento estratégico como ferramenta de gestão foi a criação do Fórum Nacional de Gestão, sob a coordenação da Comissão Permanente de Planejamento Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público.

No dia 22 de setembro de 2016, no bojo dos debates e discussões no 7º Congresso de Gestão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a respeito da modernização da atividade extrajudicial, a Corregedoria Nacional e as Corregedorias-Gerais dos Estados e da União celebraram um acordo intitulado “Carta de Brasília” (Anexo 1), em que as diretrizes versaram sobre o fomento à atuação resolutiva do Ministério Público brasileiro.

Os motivos expressos pelos Corregedores-Gerais na “Carta de Brasília” se traduzem em subsídios conceituais e pragmáticos fundamentais que justificam uma reinterpretação sobre a atuação do Ministério Público brasileiro, missão institucional preconizada no art. 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, à luz do que preceituam os princípios, direitos e garantias fundamentais previstos nos artigos 1º, 3º e 5º da Carta Magna.

Sendo o Ministério Público uma das âncoras do sistema de Justiça do Brasil, cabendo a essa instituição garantir o acesso à Justiça – tanto da sociedade, pela tutela coletiva, quanto do indivíduo, pelos direitos ou interesses individuais indisponíveis –, a própria natureza da missão constitucional de defesa do regime democrático lhe impõe a necessidade de uma estratégia exequível, focada na tutela dos direitos

e garantias fundamentais, capaz de efetivar o princípio da transformação social, ou seja, alterar uma realidade social conflituosa em determinado tempo e espaço, quando esses direitos e garantias fundamentais são violados.

A Corregedoria Nacional do Ministério Público é órgão administrativo do Conselho Nacional do Ministério Público, responsável pela correição e inspeção, e que atua no controle externo dos Ministérios Públicos da União (MPU), Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM), Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) e Ministérios Públicos dos Estados.

Conforme a Resolução nº 149, de 26 de julho de 2016, do Conselho Nacional do Ministério Público, a correição é o procedimento de verificação ampla do funcionamento dos órgãos, unidades, cargos e serviços do Ministério Público, havendo ou não evidências de irregularidades.<sup>2</sup>

Na aludida “Carta de Brasília”, os titulares dos órgãos correicionais afirmam ser necessária uma atuação qualificada de controle e indução à efetividade institucional, o que na prática se daria por ações proativas e resolutivas, as quais evitassem a propositura da judicialização, com vistas a desonerar a sobrecarga do Judiciário.

Conforme o relatório intitulado *Justiça em Números*, do Conselho Nacional de Justiça (2017), tramitou perante o Poder Judiciário uma média de mais de 100 milhões de processos no período de 2010 a 2017, com uma carga média anual de aproximadamente 28 milhões de novos casos. Ocorre que a taxa de congestionamento<sup>3</sup> de processos, indicador que mede o percentual de casos que permanecem pendentes de solução, é bastante expressivo. Em média, cerca de 72% da carga de processos que tramitam no sistema judiciário está pendente de solução, o que permite supor que os conflitos sociais traduzidos em processos judiciais não obtiveram êxito de solução no período.

---

2 Disponível em:

<<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/a-corregedoria-nacional/apresentacao>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

3 Disponível em:

<<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/missao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

**Tabela 2 – Processos judiciais em tramitação por tipo de situação no Brasil, 2010 a 2017**

Indicadores de Justiça	Anos (em milhões)								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Total de casos novos	24,0	26,1	28,0	28,5	29,0	27,8	29,3	28,6	27,7
Total de casos pendentes	61,9	64,4	67,1	71,6	72,0	77,1	79,8	79,6	71,7
Total de processos baixados	24,1	25,8	27,7	28,1	28,4	28,6	29,5	30,7	27,9
Total de sentenças e decisões	23,1	23,6	24,8	25,9	27,0	27,6	30,6	31,5	26,8
Total de processos que tramitaram (pendentes e baixados)	86,0	90,2	94,8	99,7	100,4	105,7	109,3	110,3	99,6
Taxa de congestionamento de processos	72,0%	71,4%	70,8%	71,8%	71,7%	72,9%	73,0%	72,2%	72%

Fonte: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>> (p. 78-81).

Acesso em: 30 mar. 2021.

Os processos pendentes em fase de execução junto à Justiça Federal possuem uma duração em média de oito anos e um mês, e junto à Justiça Estadual o tempo é de seis anos e dois meses. Esse tempo médio de duração pode indicar morosidade e causar, na população, uma sensação de impunidade. Importante destacar que fazem parte da classificação dos processos baixados aqueles arquivados em definitivo.

A publicação “Ministério Público: um retrato”,<sup>4</sup> de iniciativa do CNMP, apresenta os principais resultados institucionais de todas as unidades ministeriais do Brasil desde 2012. Somente na área criminal, quando analisados os procedimentos relativos aos inquéritos policiais no período de 2011 e 2017, constatou-se que a quantidade média anual de oferecimento de denúncias pelo Ministério Público representou a quantidade de 796.216, praticamente na mesma escala de inquéritos policiais arquivados, que foi de 735.698 (Tabela 3).

Embora haja uma diferenciação metodológica no cômputo de inquéritos policiais recebidos nos Ministérios Públicos do Brasil, tendo em vista que em 2014 o relatório informa que a quantidade numérica

4 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-publicacoes?q=Um+Retrato>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

trata de movimentação de procedimento e não de procedimentos existentes, uma vez que o mesmo procedimento pode ter sido movimentado mais de uma vez no período, o fato é que do total de movimentação entre os anos de 2011 e 2017, somente 12% dos inquéritos policiais resultaram em ação penal, o que autoriza presumir o sentimento de insegurança na população, dada a morosidade na tramitação dos processos na esfera da persecução penal. Aliado a isso, 11% desses inquéritos policiais foram arquivados (Tabela 3).

<b>Tabela 3 – Movimentação de Inquéritos Policiais nos Ministérios Públicos do Brasil, por tipo de impulso, 2011 a 2017</b>			
<b>Ano</b>	<b>IP Recebido</b>	<b>Denúncias Oferecidas</b>	<b>IP Arquivado</b>
2011	4.880.501	813.116	611.477
2012	5.344.972	589.594	648.314
2013	9.095.790	822.637	1.013.650
2014	6.001.372	720.804	618.287
2015	7.651.482	998.183	897.627
2016	6.653.205	798.897	664.198
2017	7.110.699	830.280	696.335
Total	46.738.021	5.573.511	5.149.888
Média	6.676.860	796.216	735.698
% em relação à quantidade de IP recebidos		12%	11%

Fonte: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-publicacoes?q=Um+Retrato>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

Para ampliar o acesso do indivíduo à Justiça, os membros do Ministério Público brasileiro passaram a conferir primazia a atuação extrajudicial, num arranjo de trabalho que coloca Promotor e a Promotora de Justiça, o Procurador e a Procuradora (de todas as unidades e ramos) como agentes políticos, de postura proativa, voltados à intermediação pacífica de conflitos, controvérsias e problemas sociais, priorizando a prevenção e a antecipação de crises por meio de medidas preventivas.

De acordo com o art. 129 da Constituição da República, compete privativamente ao Ministério Público promover a ação penal pública, promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos na norma constitucional; defender judicialmente os

direitos e interesses das populações indígenas e exercer o controle externo da atividade policial. Além disso, possui amplos poderes para requisitar diligências investigatórias e está legitimado a promover ações civis perante o Poder Judiciário.

Sendo o planejamento estratégico uma ferramenta com fins organizacionais no âmbito das instituições públicas e privadas, voltado à definição e ao cumprimento de objetivos em determinado tempo, que busca alterar a realidade atual indesejada pela projeção de uma realidade desejada no futuro, cumpre estabelecer qual o modelo mais adequado para promover essa mudança de paradigma no processo de valorização da atuação do Ministério Público, de modo a ampliar o acesso do cidadão à Justiça, em prol de um estado de pacificação social mais sustentável.

No dia 21 de julho de 2016, com a Resolução CNMP nº 147,<sup>5</sup> dois meses antes da realização do 7º Congresso Nacional de Gestão, o CNMP estabeleceu diretrizes para o planejamento estratégico no Ministério Público brasileiro.

A Resolução CNMP nº 147/2016 evidencia inicialmente os princípios da administração pública direta e indireta, insculpidos no art. 37 da Constituição da República, o direito ao acesso à informação, estabelecido na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, bem como o compromisso regimental de promover o planejamento estratégico nacional, previsto na Resolução CNMP nº 92, de 13 de março de 2013.

### **3.2 A COMISSÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Conselho Nacional do Ministério Público foi instalado em 21 de julho de 2005 e compõe-se de 14 membros. Funciona como um órgão de controle das funções administrativas, financeiras e do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público, com atuação em todo o território nacional e sede em Brasília.

---

5 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolucao-147-1.pdf>>. Acesso em: 30 mar. 2021.



Para o estudo de temas e atividades específicas relacionadas às áreas de atuação do Ministério Público, o CNMP institui comissões, que podem ser permanentes ou temporárias. A Resolução nº 92, de 13 de março de 2013,<sup>6</sup> que aprovou o novo Regimento Interno do Conselho, criou a Comissão Permanente de Planejamento Estratégico, que tem como objetivo<sup>7</sup> atuar na estruturação da gestão estratégica da instituição e na condução democrática do processo de planejamento de médio e longo prazos, conduzir os trabalhos de formulação de objetivos, metas e indicadores nacionais, além de fomentar a troca de experiências em gestão pelas diversas unidades ministeriais.

A Comissão Permanente de Planejamento Estratégico estabeleceu diretrizes para cumprir os objetivos específicos nacionais e instituiu o Planejamento Estratégico Nacional (PEN) e o Fórum Nacional de Gestão (FNG).

### **3.2.1 O Planejamento Estratégico Nacional (PEN) e o Radar Estratégico**

Em 2011, o Conselho Nacional do Ministério Público promoveu uma série de atividades destinadas à elaboração de uma estratégia nacional para o Ministério Público brasileiro, em busca de uma pauta comum alinhada às demandas da sociedade.

A metodologia adotada para a elaboração do Planejamento Estratégico Nacional foi organizada em seis etapas, iniciando-se por uma enquete (Tabela 4) com membros do Ministério Público, realizada entre 14 de março e 2 de abril de 2011, na qual participaram 1.101 profissionais, entre promotores e procuradores de todas as unidades e ramos, respondendo a seis perguntas: qual é, na sua opinião, a “razão de ser” do Ministério Público? Como você imagina o Ministério Público do futuro? Quais os principais desafios para que o Ministério Público fortaleça a sua atuação institucional? Quais atividades internas o Ministério Público deve ter de excelência para cumprir o seu papel institucional e entregar os resultados esperados para a sociedade? Para

---

6 Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_92\\_atualizada.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o_92_atualizada.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

7 Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/apresentacao>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

atingir excelência operacional, quais os principais desafios quanto ao desenvolvimento de pessoas? Para atingir excelência operacional, quais os principais desafios quanto à infraestrutura e tecnologia?

<b>Tabela 4 – Quantidade de membros que participaram da enquete a respeito dos temas mais relevantes para o Ministério Público brasileiro</b>		
<b>Unidades Ministeriais</b>	<b>Quant.</b>	<b>%</b>
Ministério Públicos – região Norte	225	20,44%
Ministério Públicos – região Nordeste	133	12,08%
Ministério Públicos – região Centro-Oeste	161	14,62%
Ministério Públicos Estaduais – região Sul	162	14,71%
Ministério Públicos Estaduais – região Sudeste	420	38,15%
Total	1.101	100%

Fonte: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento\\_estrategico/PGR\\_Cartilaha\\_CNMP\\_Miolo.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

Resultado obtido pela enquete contempla amostra definida como boa para o trabalho do Planejamento Nacional (aproximadamente 10,5% dos membros do Ministério Público);

avaliação por região – MPEs + MPDFT = 1.101 participantes, distribuídos entre:

Além da enquete, foram realizados encontros presenciais em forma de oficinas visando elaborar o planejamento estratégico: missão e visão de futuro, contribuições do Ministério Público para a sociedade, resultados institucionais, atividades finalísticas de excelência, principais iniciativas e matérias para atuação integrada entre os diversos ramos do Ministério Público. Participaram das oficinas regionais 745 profissionais em dez encontros, conforme demonstrado na Tabela 5. A metodologia adotada naquela ocasião foi o *Balanced Scorecard* (BSC).

**Tabela 5 – Quantidade de membros e servidores que participaram das oficinas para a elaboração do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, 2011**

Eventos	Quant	%
Brasília (28 e 29/03)	60	8%
Porto Alegre (31/03 e 01/04)	65	9%
São Paulo (28 e 29/04)	60	8%
Rio Branco (09 e 10/05)	35	5%
Salvador (12 e 13/05)	80	11%
Belém (19 e 20/05)	50	7%
Rio de Janeiro (23 e 24/05)	55	7%
Fortaleza (26 e 27/05)	70	9%
Brasília (Área Meio – 02 e 03/06)	150	20%
Brasília (Oficinas Programas – 13 e 14/10)	120	16%
Total	745	100%

Fonte: <[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento\\_estrategico/PGR\\_Cartilaha\\_CNMP\\_Miolo.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/planejamento_estrategico/PGR_Cartilaha_CNMP_Miolo.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

As demais etapas ocorreram após a sistematização da enquete, cujos resultados formaram o documento básico subsidiário de um amplo processo de debate em busca de convergências e consenso, no período de março a junho de 2011. Após essa etapa de formulação, o CNMP realizou uma campanha nacional para difundir a identidade organizacional e os objetivos estratégicos.

O Mapa Estratégico, que demonstra os caminhos e as opções estratégicas para o Ministério Público brasileiro no período de cinco anos (2011-2015), ficou estruturado com a sua missão, visão de futuro, quatro objetivos relacionados a retorno para a sociedade; 12 objetivos para resultados institucionais; 14 objetivos de processos – organizados em quatro áreas de resultados; e sete objetivos voltados a pessoas, infraestrutura e tecnologia – organizados em três áreas de resultados.

Em 2017, a Comissão Permanente de Planejamento Estratégico, setor responsável por realizar a gestão do Plano Estratégico Nacional (Resolução CNMP nº 147/2016),<sup>8</sup> implementou o “Radar Estratégico”. Trata-se de uma ferramenta de mensuração de resultados, criando um mapa<sup>9</sup> com escala por ordem decrescente, conforme critérios aplicados

8 Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/Radar\\_Estrat%C3%A9gico/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_CNMP\\_N%C2%BA\\_147.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/Radar_Estrat%C3%A9gico/Resolu%C3%A7%C3%A3o_CNMP_N%C2%BA_147.pdf)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

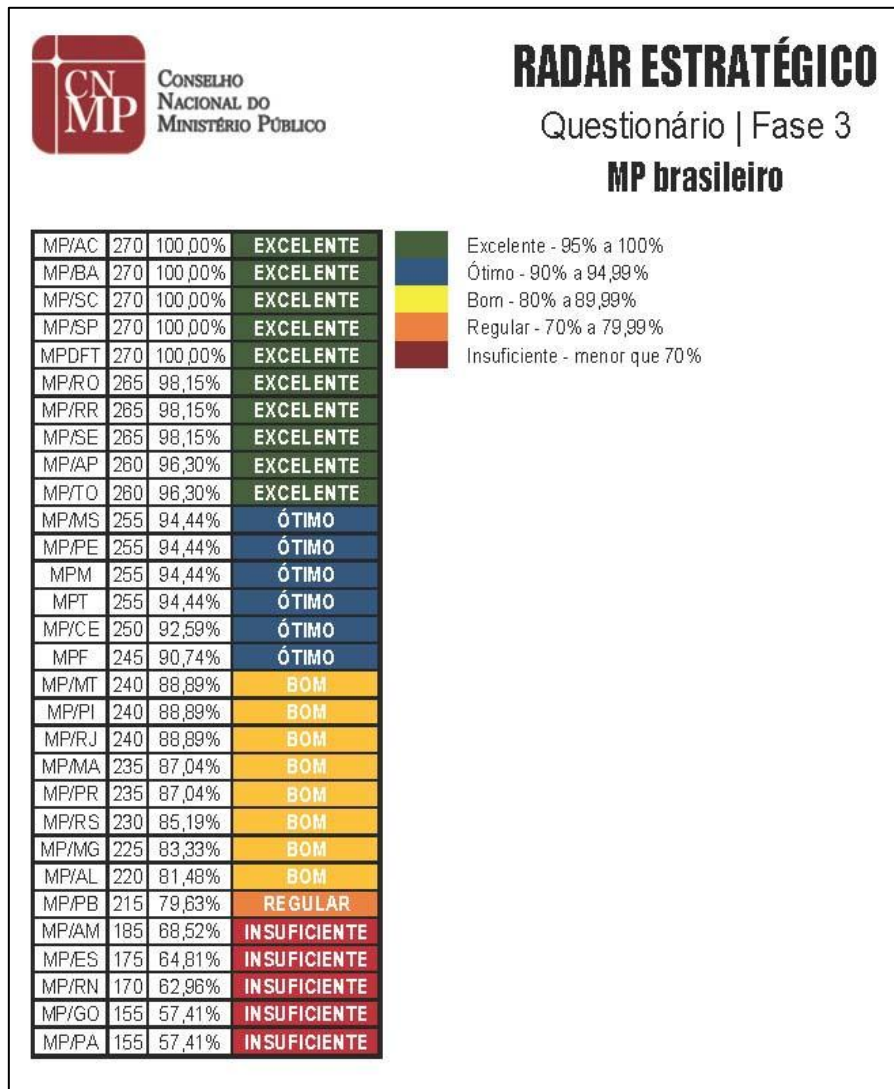
9 Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/Radar\\_Estrat%C3%A9gico/20190513\\_RAD2017\\_Mapa.png](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CPE/Radar_Estrat%C3%A9gico/20190513_RAD2017_Mapa.png)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

a indicadores de mensuração da evolução do Planejamento Estratégico Nacional.

Com base nos dados de 2016, no primeiro mapa do Radar Estratégico do MP brasileiro, cinco Estados obtiveram conceito “insatisfatório”, aplicando menos de 70% das diretrizes do desdobramento do plano; um Estado foi classificado como “regular”, variando na escala entre 70% e 80% dos critérios; oito Estados foram classificados como “bom”, atendendo mais de 80% e menos de 90% das diretrizes do plano; três Estados atingiram o grau “ótimo”, variando entre a escala superior a 90% e inferior a 95%; e apenas oito Estados ficaram na condição de “excelência”, implementando mais de 95% das diretrizes do planejamento no desdobramento da estratégia, estando o Ministério Público do Acre entre eles (Figuras 3 e 4).

**Figura 3** – Posição dos Ministérios Públicos na avaliação do Radar Estratégico em 2017



Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

**Figura 4** – Posição dos Ministérios Públicos na avaliação do Radar Estratégico em 2017



Fonte: Conselho Nacional do Ministério Público, 2017.

### 3.2.2 O Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público (FNG)

O Fórum Nacional de Gestão do Ministério Público (FNG) foi criado pela Portaria CNMP-PRESI n° 25, de 23 de março de 2012,<sup>10</sup> e estruturado no ano de 2014, conforme estabelecem as Portarias CNMP/PRESI n° 70<sup>11</sup> e n° 144.<sup>12</sup>

10 Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2012/2012.Portaria-CNMP-PRESI-025.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2012/2012.Portaria-CNMP-PRESI-025.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021

11 Disponível em:

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-0701.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-0701.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

12 Disponível em:

A Portaria CNMP-PRESI nº 25/2012 versa sobre os objetivos, composição e diretrizes de funcionamento do FNG, cabendo-lhe “Promover o debate, estudos, análise, discussão, harmonização, articulação e implementação de melhores práticas de gestão para suporte à atividade-fim”.

Considera-se atividade-fim do Ministério Público a atuação judicial e extrajudicial, consubstanciada em procedimentos cíveis, criminais e especializados a cargo de seus membros, promotores de Justiça e procuradores de todas as unidades de ramos, no âmbito de suas competências prescritas na Constituição da República e na Lei Orgânica Nacional do MP (Lei nº 8.625/93) e respectivas Leis Orgânicas.

Considera-se atividade-meio toda atividade inerente à área técnico-administrativa e de gestão institucional, sendo as atividades realizadas prioritariamente por servidores. Os membros que atuam nessa área geralmente são líderes de setores intermediários decisivos para a produção de resultados da atividade-fim.

A introdução da perspectiva de futuro na rotina de atuação dos membros do Ministério Público solicitava maior qualificação para uma nova realidade, exigindo, além disso, a adoção de uma linguagem unificada e a apreensão de um novo vocabulário que pudessem melhorar as suas próprias práticas institucionais, tendo em vista o desafio de, no futuro, ser uma instituição reconhecida como transformadora da realidade social e essencial à preservação da ordem jurídica e democrática.

Pela Portaria CNMP-PRESI nº 70, de 27 de março de 2014, o FNG passou a funcionar por meio de comissões, comitês, representações, grupos de trabalho e o fórum em si, como instância superior de deliberação coletiva a respeito do Planejamento Estratégico Nacional.

No mês de julho de 2014, a Portaria CNMP-PRESI nº 144 regulamentou os Comitês de Políticas de Gestão Administrativa, Orçamentária e de Pessoas do Ministério Público. Essa iniciativa indicou mais um avanço no fomento ao Planejamento Estratégico e na implementação de uma cultura de planejamento no âmbito do Ministério Público para a atividade-meio, uma vez que cada comitê instituído buscou incentivar a elaboração de seus planos setoriais locais.

---

<[https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias\\_Presidencia\\_nova\\_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-144\\_1.pdf](https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Portarias_Presidencia_nova_versao/2014/2014.Portaria-CNMP-PRESI-144_1.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2021.

Uma das iniciativas dos Comitês de Políticas de Gestão foi aperfeiçoar as tabelas unificadas, criadas em 2010, para padronizar as terminologias utilizadas pelas unidades ministeriais. As tabelas unificadas permitiram o uso das mesmas nomenclaturas e estruturas de tabelas taxonômicas, possibilitando a integração interna e com o Poder Judiciário, o que permitiu criar um fluxo da cadeia de procedimentos judiciais que passaram a funcionar eletronicamente.

Para gerar conhecimento a respeito do planejamento estratégico no âmbito da instituição, o FNG realizou um censo no ano de 2012<sup>13</sup> e abordou três temas: mecanismos de gestão, pessoas e gestão orçamentária e financeira.

### **3.3 PRÊMIO CNMP E BANCO NACIONAL DE PROJETOS**

O Prêmio CNMP foi instituído pela Resolução CNMP nº 94, de 22 de maio de 2013,<sup>14</sup> com o objetivo de valorizar os projetos exitosos que mais se destacaram na concretização do Planejamento Estratégico Nacional.

Com regularidade anual a partir da sua criação, foi necessária a implementação de uma plataforma digital para organizar os programas e projetos na forma das categorias do prêmio. Assim, foi criado o “Banco Nacional de Projetos”, que permitiu o compartilhamento de experiências entre os Ministérios Públicos dos Estados.

Na primeira edição do prêmio, o Ministério Público do Estado do Acre, que já atuava com projetos nos processos de inovação e tinha como resultado da estratégia oferecer respostas efetivas e proativas aos apelos sociais mais urgentes, foi premiado em 2º lugar na categoria “unidade e eficiência na atuação institucional e operacional”, com o projeto “Implantação do Núcleo de Atendimento Terapêutico”,

---

13 Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/atuacao/fng/censo-fng7/censo-fng-2012>. Acesso em: 30 mar. 2021.

14 Disponível em: [https://www.cnmp.mp.br/premio/images/edicoes/2013/Resolucao\\_n\\_94\\_de\\_22\\_de\\_Maio\\_de\\_2013.pdf](https://www.cnmp.mp.br/premio/images/edicoes/2013/Resolucao_n_94_de_22_de_Maio_de_2013.pdf). Acesso em: 30 mar. 2021.





seguindo-se outros prêmios, diante da adoção de metodologia de gestão de desempenho de criação de valor público em prol do cidadão, consoante será abordado no próximo capítulo.





4

## 4

## O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE E SEUS PERÍODOS DE MATURAÇÃO NA GESTÃO PARA RESULTADOS

No presente capítulo, é analisado o processo de implementação do planejamento e da gestão estratégica para resultados do Ministério Público do Estado do Acre, no período 2010-2017, incursionando no estudo das ferramentas de formulação da estratégia propriamente dita, demonstrada em seu mapa estratégico e ciclos evolucionais da gestão, expondo e discorrendo sobre os fatores que impactaram o atual modelo voltado para resultados consubstanciado nos fundamentos e pilares do Planejamento Estratégico Situacional (PES), metodologia adequada para uma gestão para resultados, conforme estudos de Martins et al. (2010), no ângulo do fortalecimento da cidadania e acesso à justiça.

Segundo Martins et al. (2010, p. 33), diferentes pessoas e vários fatores promovem resultados. No presente trabalho, apresentamos aqueles que foram imprescindíveis para o caso do Ministério Público do Acre.

### 4.1 A FORMULAÇÃO DA ESTRATÉGIA EM UMA GESTÃO PARA RESULTADOS

Introduzir um novo modelo de gestão para resultados no serviço público, tendo o planejamento estratégico como vetor de mudanças nas rotinas internas da organização, não é uma tarefa automática. Há no setor público diversas características que lhe são próprias, tais como a supremacia do interesse público, a obrigação na continuidade dos serviços, a universalidade do atendimento, entre outros fundamentos constitucionais que regem a administração pública e que se constituem em valor e prática da gestão, que muitas vezes se confundem com o excesso de burocracia, morosidade e baixa capacidade de solução dos problemas sociais.

Constitui desafio mudar internamente a prática organizacional em uma cultura impregnada de vícios. Mais do que manusear papéis em robustos processos, obedecendo aos princípios da administração pública, entra em questão a alta capacidade de resolver problemas e alcançar o fim específico da “coisa” pública”, em benefício do cidadão.

Não raro se associa a elevada qualidade dos serviços públicos à capacidade de produzir desempenho, como uma cadeia de valor que se reflete numa lógica de produzir serviços e políticas públicas. Essa lógica está baseada no desempenho das ações com efetividade, eficácia, eficiência, execução, excelência, economicidade e competência.

Sobre a criação do valor público, conforme sinalizam Martins et al. (2010, p. 55) na demonstração de metodologias voltadas para resultados, a abordagem desenvolvida por Mark Moore (2003, apud MARTINS et al., 2010) informa que a criação do valor público se dá mediante três enfoques: 1) ter uma filosofia de gestão pública; 2) estabelecer estruturas de diagnósticos como guia para os gerentes; e 3) identificar tipos especiais de intervenção, explorando os potenciais cenários políticos.

Assim, é possível considerar que o valor público se refere ao conjunto de impactos, produtos e esforços que satisfazem expectativas dos beneficiários, promovendo confiança e resiliência em linha com os valores sociais. Na realidade, desempenho é uma condição difícil de ser alcançada na prática. Nas definições de Martins et al. (2010, p. 56), a gestão estratégica, a gestão política e a gestão da eficiência são aspectos fundamentais para criar valor público.

Rêgo (2015) alerta que o tema planejamento ainda não é tratado com clareza no âmbito das instituições públicas. O autor relembra que nos últimos vinte anos iniciou-se a restauração da capacidade de planejamento do Estado, e coube aos três entes federativos a tarefa de recriar o planejamento público.

O Ministério Público, em virtude da sua missão constitucional, é uma instituição com atribuições amplas e complexas por natureza, em razão da própria complexidade com que se dá a plural organização da sociedade, pois atua em defesa dela.

Como narrado anteriormente, existia um passivo acumulado de processos que causou a sobrecarga do sistema de Justiça, e isso refletia

diretamente na imagem da instituição, pois o Ministério Público é um dos elos que formam a cadeia do sistema de Justiça brasileiro, com importância capital na esfera penal. Tal problemática impactou diretamente a sensação de impunidade sentida pela sociedade, o que levou a fragilizar-se a imagem das instituições.

Em 2010, a alta direção do Ministério Público do Estado do Acre compreendeu que, além das informações estratégicas necessárias à verificação de cenários, havia a necessidade de produzir informações táticas e operacionais para subsidiar processos decisórios em todos os níveis de atuação: áreas cíveis e criminais, especializadas voltadas aos direitos difusos (consumidor, meio ambiente, criança e adolescente, idosos e pessoas com deficiência, saúde, educação, economia e patrimônio público, direitos humanos, segurança pública, habitação, urbanismo e patrimônio histórico e cultural) e áreas administrativa e financeira.

Sabe-se que a formulação da estratégia é produto da escolha do método e da condução mais adequados à cultura da instituição; envolve as capacidades individuais e coletivas no processo de mudança. Para Martins et al. (2010, p. 82), não existe um modelo ideal de gestão para resultados, mas existe um ideal para um modelo a ser adotado, que é aquele que permite dar respostas às demandas centrais da instituição. Esse modelo não deve se limitar a definir e mensurar resultados. Na esfera do desempenho, observa-se que a criatividade contribui na constituição do desempenho.

Promover qualquer mudança requer escolher o método mais adequado para que a mudança se consolide no tempo, tornando-se sustentável. Assim, algumas medidas prévias foram tomadas como premissas para que o planejamento não tomasse forma de uma ação pontual ou um documento de “gaveta”, a saber: motivação de membros e servidores, envolvimento da alta direção por meio de suas lideranças, participação dos atores interessados e, por fim, a escolha da ferramenta mais adequada para a construção do planejamento.

Ademais, como assinalam Martins et al. (2010, p. 33), a formulação da estratégia está no escopo de uma consciência estratégica, de uma formulação compartilhada e uma comunicação efetiva e fluida em todas as suas dimensões. Aqui serão elencados os fatores próprios e específicos do Ministério Público do Acre na busca da construção presente do futuro desejado.

### 4.1.1 Motivação

Os processos de mobilização, sensibilização e engajamento são pilares que interferem no processo de mudança no ambiente do serviço público. Geralmente as inovações são esporádicas e não abrangem o conjunto dos profissionais, fazendo com que projetos com alta capacidade de alcance social declinem. Muitas vezes, os profissionais responsáveis pela mudança não são convidados para contribuir com o processo de formulação e ignoram a importância de determinados processos.

A motivação conduz a ação de uma pessoa na medida em que influencia a sua conduta em determinada situação, estimulando o indivíduo a buscar o que deseja, atuando como força motriz capaz de movimentar o comportamento das pessoas, não significando, portanto, entusiasmo ou elevada disposição, mas apenas que a ação possui um fato que a motivou (MALTA, 2020, p. 17).

Dessa forma, o Ministério Público, por meio do projeto de planejamento e gestão estratégica, apontava novas direções e abria a oportunidade para que todos se capacitassem para promover a mudança necessária à conquista de excelência nos serviços prestados à sociedade.

Se a instituição possui uma identidade e os serviços são feitos por pessoas, nada mais salutar do que envolver as pessoas no processo de estudo da situação que indica a necessidade da mudança e construir, juntamente com os tomadores de decisão, as ações que podem materializar a mudança geradora do resultado.

A instituição promoveu seminários, palestras e capacitações com convidados externos, para envolver todos os membros e servidores. Um dos convidados foi o executivo Luciano Pires, conhecido pela aventura ao topo do pico Everest (Figura 5).

**Figura 5 –** Material utilizado no processo de mobilização de membros e servidores para a participação no processo de planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2010



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

### 4.1.2 Liderança

É comum ouvir-se que a mudança começa por aquele que a deseja, e no serviço público geralmente as mudanças ocorrem de fora para dentro, ou seja, alguém pauta uma ação para outro realizar. No caso de uma mudança profunda na cultura organizacional, em que se molda uma nova plataforma de trabalho, a participação positiva da liderança exerce total influência nos fatores de sucesso.

Ao longo de todas as etapas da implementação da gestão estratégica, a Administração Superior esteve envolvida. Esse ponto é importante e central do processo da mudança de paradigma de gestão do Ministério Público e se constitui num avanço positivo, tendo em vista a aparente separação entre os membros e servidores, como se as atividades desempenhadas pelas diversas categorias profissionais não tivessem conexão ou complementaridade para o funcionamento da totalidade da instituição. Essa experiência de gestão estratégica contribuiu para que todos pudessem visualizar o todo da organização, compreendessem a importância de suas partes e passassem a interagir com base em objetivos comuns.

A liderança funciona como canal de inspiração e influencia os liderados à sua volta. A liderança, segundo Escorsin e Walgir (2017, apud MALTA, 2020), exerce influência sobre as outras pessoas em determinada situação para que propósitos sejam atingidos. Importa mencionar que, em equipes de alto desempenho, liderança e liderados cooperam entre si, criando um papel participativo gerador de aprendizagem. Blanchard (2007, apud MALTA, 2020) eleva a importância da participação do líder ao afirmar que a alta cúpula precisa viver e incorporar os valores da organização e encorajar os liderados, de forma a criar um ambiente de mútua sinergia dos esforços para o alcance dos objetivos.

Com efeito, no decorrer do processo de implementação do planejamento estratégico no âmbito do MPAC, o quesito da liderança motivacional despontou como um dos principais alicerces para a edificação das diretrizes levantadas, justamente porque serviu de força motriz para a superação dos conflitos surgidos no transcurso da implantação, especialmente no que diz respeito à contraposição de opiniões endógenas quanto ao papel do Ministério Público perante a sociedade e a importância da gestão estratégica para a consecução de resultados, desafios transpostos conjuntamente, sob a batuta do líder, mediante a construção de diálogos e indução de medidas de envolvimento dos atores (interno e externo), o que será tratado no tópico a seguir.



### 4.1.3 A participação dos atores na construção do futuro

A participação dos atores na formulação da estratégia foi uma das premissas básicas do modelo, tendo em vista que o alcance dos resultados almejados busca sempre impactar as transformações sociais em suas diversas dimensões.

Nos processos de planejamento, a participação do cidadão é um procedimento recente, tendo maior visibilidade nas experiências de construção do orçamento participativo, alargando a participação do cidadão nos processos públicos da gestão, nos denominados processos democráticos, populares, comunitários e muitos outros termos usados para incluir o cidadão nos processos decisórios.

Por outro lado, a participação da sociedade na formulação de planos, projetos e políticas públicas pode significar o controle da qualidade dos serviços prestados e com isso refletir em aumento na qualidade dos serviços, seja no incremento dos serviços, seja na redução dos gastos, tornando-os mais eficientes na ação; pode ainda significar a expressão das prioridades nos serviços, mesmo que a participação não seja deliberativa; por fim, a participação pode significar a politização das relações sociais no processo de constituição de espaços públicos para a formulação de políticas locais. Segundo palavras Martins et al. (2010), a formulação da estratégia deve satisfazer as expectativas dos legítimos beneficiários da ação de forma realista, desafiadora e sustentável, sendo essa uma das características de uma gestão para resultados.

A partir do momento em que a instituição abriu os canais de participação da sociedade, além de receber as contribuições, foi oportuno esclarecer e informar o que é, como funciona, para que e para quem são destinados os serviços do Ministério Público.

No ano de 2010, houve uma grande mobilização e chamamento público para que representantes de setores da sociedade formal e informal participassem do planejamento estratégico do Ministério Público (Figuras 6 e 7). Foram realizadas duas audiências públicas, abrangendo os dois municípios densamente mais populosos e em regiões extremas do Estado, que contaram com a participação de 488 pessoas, sendo 314 em Rio Branco e 174 em Cruzeiro do Sul.

**Figura 6** – Material de divulgação das audiências públicas para a participação social no Planejamento Estratégico do Ministério Público do Acre, 2010



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

**Figura 7** – Material de divulgação das audiências públicas para a participação social no planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2015



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

A participação da sociedade se deu no nível de consulta popular (Gráfico 2), por meio de votação por áreas de interesse do público participante. Na oportunidade, os participantes puderam votar nos assuntos preestabelecidos que são objeto de intervenção ministerial nas áreas criminal, cível e especializadas. As áreas de interesse que obtiveram o maior número de votos foram: infância e juventude, habitação e urbanismo, fiscalização de presídios, consumidor, fiscalização das Fundações e Entidades de Interesse Social.

**Gráfico 2** – Votação dos participantes das audiências públicas por área de intervenção do Ministério Público do Acre, 2010



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

Em 2015, durante o processo de revisão do planejamento estratégico para os anos de 2016-2021, a participação social foi ampliada. Porém, em razão dos resultados alcançados no primeiro período e considerando a qualidade e a efetividade da participação social, o modelo de escuta social foi adequado e adotou-se o estudo do problema, baseado nas teorias do *Planejamento Estratégico Situacional*.

Em vez de escolher um assunto e eleger aquele de maior frequência por votação individual, dessa vez a população tratou de analisar a realidade com base nos problemas que configuram a realidade social, por meio de uma matriz de problemas e suas causas. Foi criada então uma matriz de problemas.

Nos estudos de Martins et al. (2010, p. 53), fica evidente que a dinâmica do Planejamento Estratégico Situacional é o enfrentamento dos problemas mediante uma seleção criteriosa, o que determina a qualidade do plano. Importante recordar que a metodologia PES se estrutura na forma do triângulo de governo, em que as dimensões técnicas e políticas são sobressaltadas na capacidade de governo, há convergência de lideranças, conhecimento e experiência e, na outra ponta, a governabilidade, que trata da relação de peso entre as variáveis controláveis e não controláveis. Assim, definir foco, diretrizes e objetivos, juntamente com os principais beneficiários dos serviços, ocorre no

momento explicativo do PES, em que o ator interessado, nas palavras de Martins et al. (2010), explica a realidade a ser transformada por meio da reversão do problema. Segundo os autores, é no momento explicativo que ocorre a identificação dos problemas, consequências, causas, relações causais e causas relevantes ou nós críticos.

A equipe de planejamento do Ministério Público do Acre desenvolveu a matriz de problemas, visualizada na Figura 8, em que a sociedade identificou os problemas sociais e suas causas, propôs soluções amplas e intervenção do Ministério Público, sendo possível priorizar os problemas por meio de pontuações, em que 1 representou baixa prioridade; 2, média prioridade; e 3, alta prioridade.

**Figura 8** – Matriz de problemas para a participação social no processo de elaboração do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, 2015

Nº	SITUAÇÃO PROBLEMA (Situação indesejável, árdua, incômoda, que foge dos padrões legais e sociais de dignidade da pessoa humana, a qual afeta NEGATIVAMENTE a população ou um grupo; Indagação de teor social que requer um esforço excessivo para ser solucionada; circunstância)	CAUSAS	PROPOSTA DE SOLUÇÃO	INTERVENÇÃO DO MPAC	PRIORIDADE			PONTUAÇÃO TOTAL	RANKING
					1	2	3		
1					1			1	2º
2									
3							3	9	1º

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

Foram realizadas 13 audiências públicas, abrangendo geograficamente a totalidade do Estado; nas cinco regionais do Acre (uma audiência em cada uma) e na capital Rio Branco (onde ocorreram oito audiências), correspondendo às áreas rurais e urbanas de gestão do território. Além disso, foram realizadas reuniões que mobilizaram 254 líderes de organizações não governamentais.

Assim, em 2010 foram efetivamente ouvidas 488 pessoas, e em 2015, 2.176 pessoas (Tabela 6).

<b>Tabela 6 – Quantidade de participantes das audiências públicas por regionais do Acre, 2015</b>	
<b>Audiências Públicas</b>	<b>Público</b>
1. Alto Acre	163
2. Baixo Acre	42
3. Purus	125
4. Tarauacá	86
5. Juruá	157
Total interior do Estado	573
<b>Rio Branco</b>	
6. Transaccreana I	32
7. Transaccreana II	25
8. Regional Rural 1º Distrito	20
9. Barro Vermelho	68
10. São Francisco	27
11. Santa Inês	36
12. Ruy Lino	24
13. Baixada	22
Total capital (lideranças)	254
Total de participantes	827

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

Como se tratava de uma revisão, a escuta social também foi realizada por meio de uma pesquisa de opinião, que ocorreu na capital e no município de Cruzeiro do Sul, colhendo informações de 1.349 pessoas (Tabela 7).

A pesquisa de opinião (Figura 13) teve como objetivo colher a visão da sociedade sobre o Ministério Público, de forma a perceber o alcance da visão estabelecida no Mapa Estratégico (Figura 11), qual seja: “ser referência na defesa dos direitos da sociedade acreana”. Uma pressuposição básica é que o cidadão conheça a instituição; saber se alguma vez recorreu aos serviços e se foi bem atendido.

**Tabela 7 – Quantidade de pessoas que participaram da formulação da estratégia do Ministério Público do Acre, por ano**

<b>Participação social</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>	<b>Variação %</b>
Audiências	3	13	333%
Participantes	488	827	69%
Pesquisa de opinião pública		1.349	

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Estado do Acre, 2017.

A participação interna de membros e servidores foi marcada por um processo de capacitação e disseminação de informações para uma participação mais qualificada. Implica destacar que um dos fatores de desafio e sucesso foi a transformação da estratégia em ação. Os cursos, seminários e outras formas de aprendizagem contribuíram para o que na época denominei de consciência institucional e nos estudos de Martins et al. (2010) denomina-se consciência estratégica, ou seja, formulação compartilhada e comunicação efetiva. As capacitações do 1º ciclo da gestão estratégica para resultados (2010-2011) contaram com a participação de uma consultoria realizada pela Empresa 3 GEN; as do 2º ciclo (2012-2013) foram realizadas pela Fundação Dom Cabral e tiveram a colaboração de vários palestrantes, inclusive do professor Caio Marini, que conduziu um seminário de avaliação de resultados institucionais.

Em 2010, 79% dos procuradores de Justiça participaram ativamente do processo, e em 2015 a participação aumentou para 86%. Quanto aos promotores de Justiça, em 2010 participaram 84%, e em 2015 foram 89% do total de membros. O aumento na participação mais expressiva foi dos servidores, sendo que em 2010 apenas 17% foram mobilizados, aumentando em 2015 para 24% do total dos servidores participando dos rumos da instituição.

**Tabela 8 – Quantidade de profissionais do Ministério Público do Acre que participaram da formulação da estratégia, por ano**

Profissionais	Existentes		Participantes		% de participação	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Procuradores de Justiça	14	14	11	12	79%	86%
Promotores de Justiça	56	56	47	50	84%	89%
Servidores	369	540	62	127	17%	24%
Total	439	610	120	189	27%	31%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

O que diferenciou o método de participação da primeira para a segunda formulação da estratégia foi o método de participação social que, alinhado à perspectiva de membros e servidores, definiu o foco estratégico de atuação na vítima (Figuras 15 e 16), resolvendo assim a questão da ausência de uma centralidade do plano e equacionando as múltiplas funções e áreas de atuação ministeriais, dada a complexidade dos serviços e a natureza da estrutura organizacional.

No primeiro momento, a população contribuiu apontando as áreas de maior interesse para a intervenção do Ministério Público. Assim, foram indicados os temas fechados – áreas em que a instituição já atua –, com abertura para que a população indicasse outros temas de interesse. Pela quantidade de vezes que o tema foi apontado, selecionaram-se as áreas de maior interesse para a sociedade.

No segundo momento, a participação da população se deu por meio do estudo dos problemas; antecedia o debate a apresentação de informações sobre a realidade daquele território em questão e, a partir daí, fazia-se o estudo situacional do problema, verificando-se as suas causas e possíveis soluções. Dessas soluções gestaram-se as áreas prioritárias de atuação, com as suas propostas de soluções adequadas às ações do Ministério Público.

Pelo processo de participação da segunda etapa, foi possível vislumbrar uma convergência sobre a centralidade da estratégia, o que permitiu aprofundar o exercício de transformar a estratégia em ação e, com isso, materializar os resultados que interferem na visão de futuro do mapa estratégico.

#### 4.1.4 Ferramentas da construção da estratégia

Definir ferramentas adequadas para a colheita, a sistematização e a organização dos produtos de cada etapa do planejamento é fundamental para garantir qualidade. Em 2010, o Ministério Público contou com a colaboração de uma consultoria externa, responsável pela construção da metodologia, pelo desenvolvimento das ferramentas de trabalho e sistematização dos resultados, incluindo-se nesse processo a capacitação para a participação dos membros, servidores e a sociedade em geral na construção do plano.

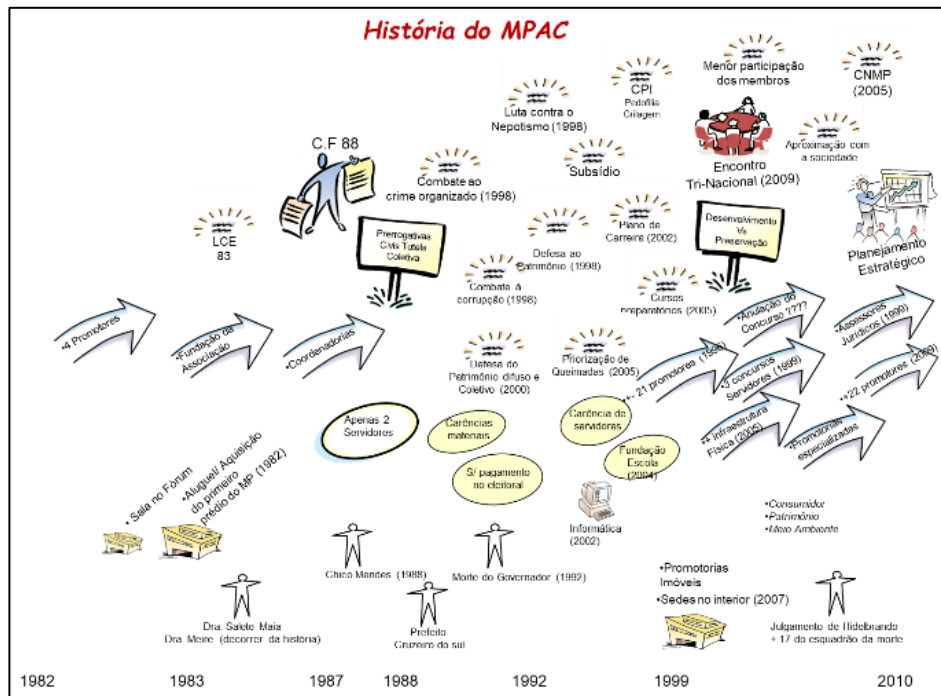
A ferramenta para a elaboração do diagnóstico situacional em 2010 foi a Matriz de SWOT. A Matriz de SWOT é uma ferramenta bastante difundida e utilizada para elaboração do diagnóstico estratégico. O diagnóstico estratégico é a primeira fase do processo de planejamento estratégico e procura responder à pergunta: “qual a situação da organização quanto aos seus aspectos internos e externos?” (REBOUÇAS, 2006).

A Matriz de SWOT, segundo Martins (2007), é uma ferramenta bastante difundida na elaboração de diagnóstico e significa forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. É também conhecida como análise de equilíbrio, a qual visa confrontar aspectos positivos e negativos com relação às condições internas e externas que podem afetar de alguma forma a organização.

Por meio dessa ferramenta, foi possível revisar coletivamente a história da instituição e identificar seus pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças, além de delinear diretrizes estratégicas e visão de futuro para o Ministério Público até o ano de 2015 (Figuras 9 e 10).

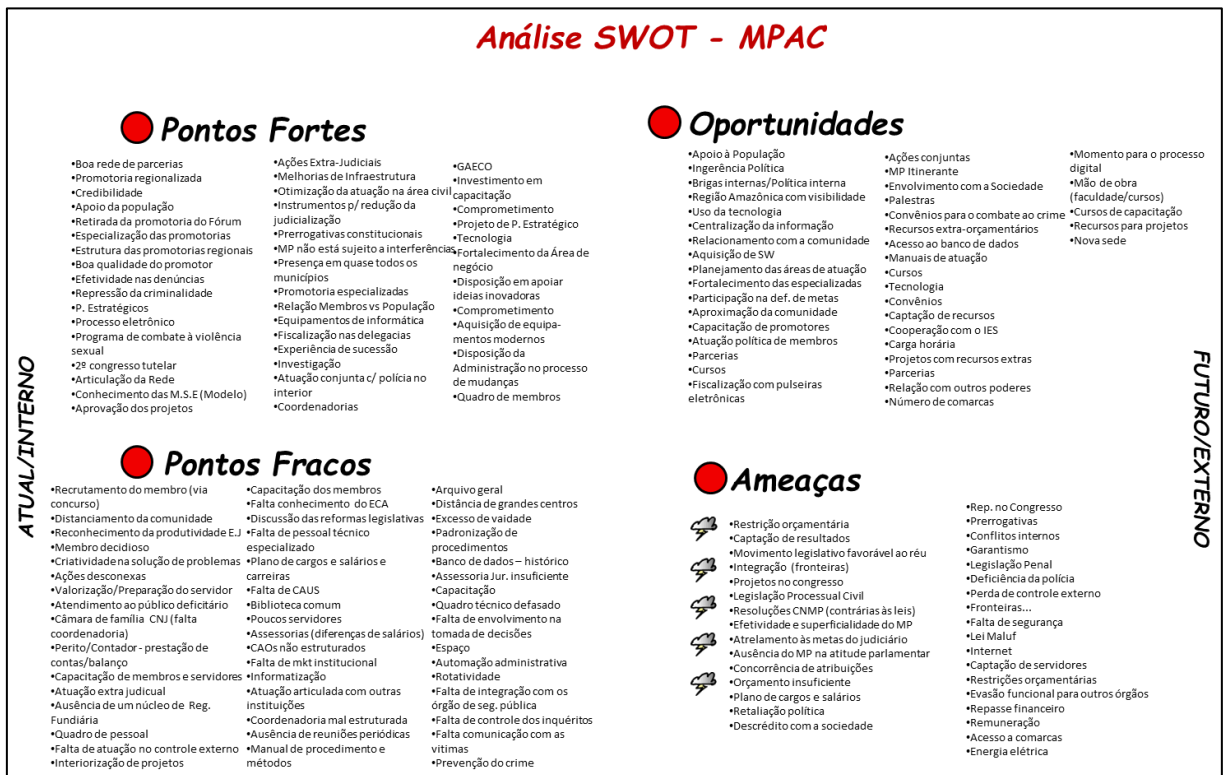


**Figura 9 –** Construção do contexto do Ministério Público do Acre de 1982 a 2010 (diagnóstico institucional)



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

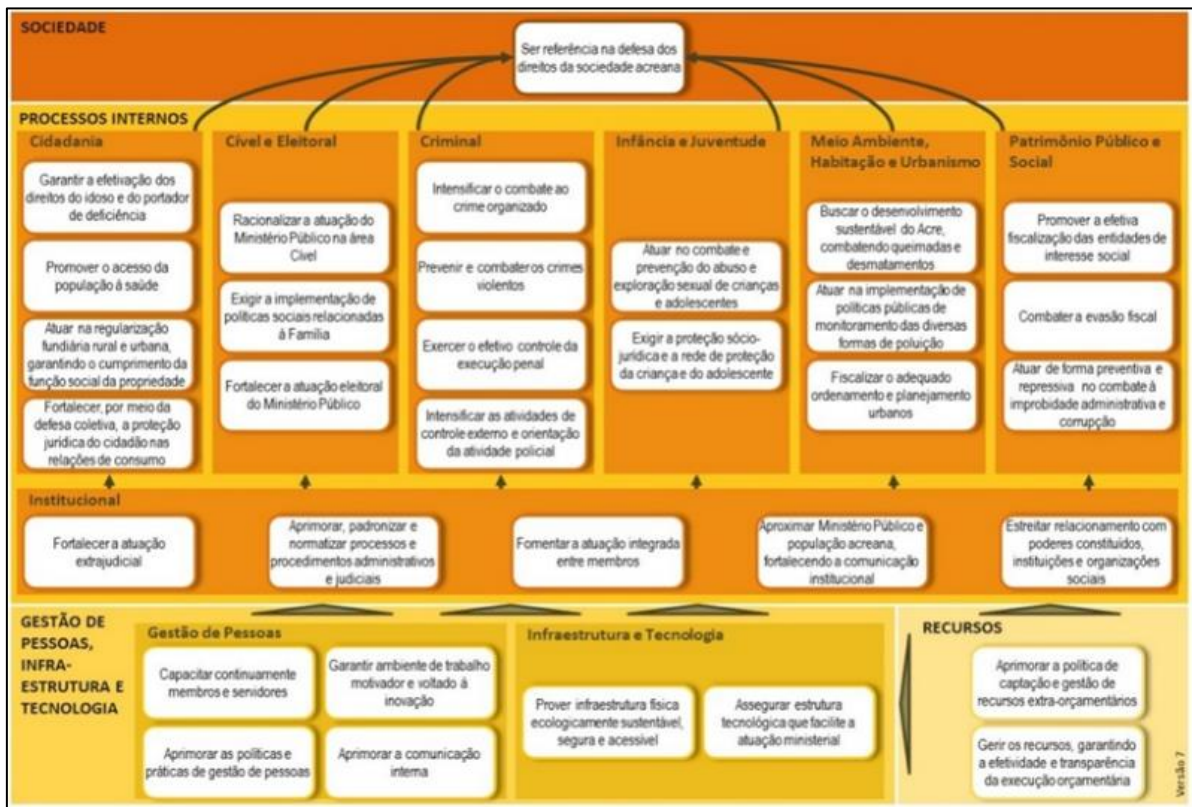
**Figura 10 – Matriz de SWOT do Ministério Público do Acre**



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

O Mapa Estratégico 2010-2015 foi demonstrado por objetivos, conforme duas perspectivas: 1) perspectiva da sociedade, que refletiu a visão de futuro da instituição; 2) perspectiva dos processos internos, que distinguiu as atividades em finalísticas, institucionais e administrativas. No total, o Mapa Estratégico foi constituído por 33 objetivos estratégicos, sendo um voltado para a sociedade; 19 voltados aos processos internos geradores de serviços diretos à sociedade, representando as áreas finalísticas da instituição; cinco objetivos voltados para a área institucional, que trata de relacionamento, comunicação e integração interna e externa; e oito objetivos voltados às atividades dirigidas a pessoas, infraestrutura e tecnologia (Figura 11).

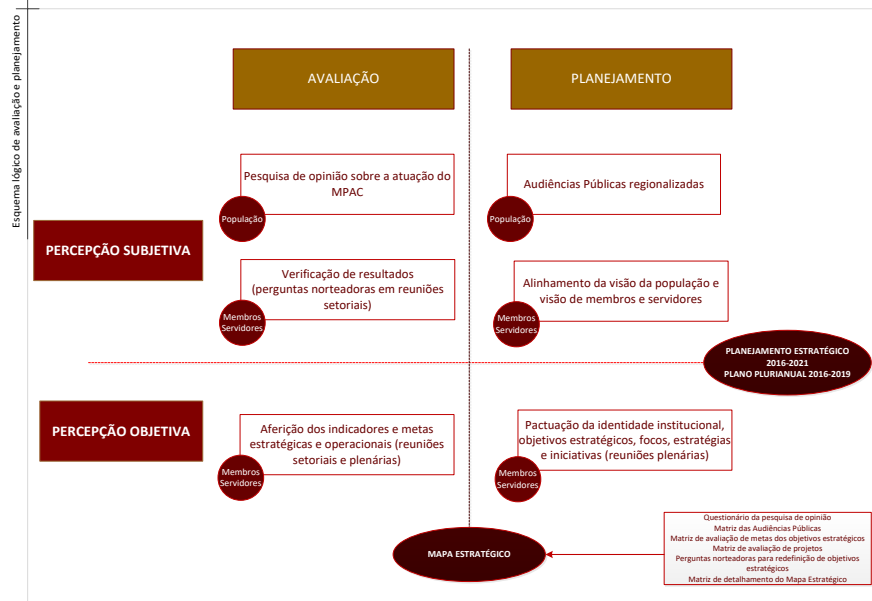
**Figura 11** – Mapa Estratégico do Ministério Público do Estado do Acre (2010-2015)



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

Em 2015, o Mapa Estratégico foi revisado sem o auxílio de consultoria e contou com a coordenação dos profissionais da instituição, que foram capacitados ao longo dos cinco anos de gestão da estratégia. A revisão do planejamento estratégico 2010-2015 foi um processo de repactuação da estratégia para o período de 2016 a 2021 em duas frentes de trabalho: a avaliação do período e a revisão do mapa estratégico. Ambas as frentes levaram em consideração a imagem subjetiva e a percepção objetiva, e para isso foram desenvolvidas ferramentas especialmente distintas para alcançar as finalidades do trabalho (Figura 12).

**Figura 12 – Metodologia de revisão e elaboração do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre (2016-2021)**



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

A metodologia foi aplicada sem a necessidade de contratação de consultoria externa. A equipe técnica preparou todo o processo de revisão e repactuação do plano.

A inovação foi a incorporação dos fundamentos do Planejamento Estratégico Situacional (PES), visando compreender melhor a realidade social, por isso foi necessário ampliar a participação social e dar centralidade à estratégia para o período vindouro.

Matus (1993b) afirma que a realidade é um movimento que depende da vontade, da direção e da velocidade com que os diferentes atores sociais interferem na mudança, com base em seus interesses. O autor afirma que todos nós conduzimos o processo de mudança situacional, mas sem capacidade de impor devidamente o rumo e domar as forças sociais que têm vida própria.

A explicação situacional levou a questionar o conceito de diagnóstico, e esse ponto em particular representou o aprofundamento das variáveis externas que o ator que planeja não controla. Em razão disso, a participação da sociedade foi ampliada na revisão da estratégia.

No método tradicional do planejamento, existe uma assimetria entre o passado e o futuro. O passado está fechado, enquanto para o

futuro podem-se imaginar inúmeras possibilidades, mas não todas. O planejamento trabalha com a incerteza, afirma Rêgo (2015, p. 47). Há um universo de variáveis sobre as quais o planejador não tem controle. O autor assinala, ainda, que o processo de planejamento é como o movimento de uma curva em “espiral”, que Matus resumiu como o planejamento sendo um cálculo que precede e preside a ação para criar o futuro, não para predizê-lo (HUERTAS, 1996).

Entre as inovações, destaca-se a adoção da análise da situação-problema para a construção do diagnóstico e ampliação da participação social.

O ponto de partida do planejamento é o problema. A identificação, a descrição, a seleção, a hierarquização e o processamento do problema permitem apontar soluções para a construção da mudança que se pretende no futuro. O plano, na visão de Rêgo (2015, p. 48), busca construir o futuro que envolve todos os atores num processo de participação social, que recorre à subjetividade para fazer uma trajetória em espiral, a qual precede e preside a ação no caso do planejamento público.

A técnica de *brainstorming* ou chuva de ideias foi utilizada para colher contribuições e criar consensos sobre a centralidade da estratégia institucional.

Pelas explicações da teoria de Matus (1993b), uma situação-problema revela uma circunstância indesejada, árdua, incômoda, que foge dos padrões legais e sociais de dignidade da pessoa humana, e que afeta negativamente a população ou um grupo. É uma indagação de teor social que requer um esforço para ser solucionada.

A situação, nesse caso, é sempre multidimensional e totalizante e revela as múltiplas dimensões da realidade. Perceber essas situações exige uma visão ampla, articulada ao passado, presente e futuro, buscando apreender e distinguir os fenômenos aparentes daqueles causais e de maior complexidade.

Para Matus (1993b), problema não é apenas um “mal-estar” ou uma necessidade sentida. Um problema é gerador de uma ação na medida em que traduz uma realidade insatisfatória superável que permite um intercâmbio favorável com outra realidade. A identificação de situação-problema é capaz de demonstrar não só um problema que

compromete a dignidade humana e perda de cidadania, mas principalmente uma alternativa de solução viável e sustentável.

A identificação das causas da situação-problema se traduz em um motivo, razão ou reconhecimento de acontecimentos que indiquem que o problema está fora do controle ou do rumo esperado. Já a proposta de solução também deve ser buscada. Ela pode ser entendida como o conjunto de ações que visam à correção das falhas causadoras do problema, capazes de corrigir a situação-problema.

A participação social no processo de avaliação subjetiva foi realizada por meio de pesquisa de opinião, de modo a verificar a efetividade da visão de futuro contida no Mapa Estratégico 2010-2015 (Figura 13). Foram entrevistadas 1.349 pessoas, abrangendo os dois municípios mais populosos do Estado: Rio Branco e Cruzeiro do Sul.

**Figura 13** – Imagem do formulário de pesquisa de imagem para avaliação de resultados do Ministério Público 2010-2015

**PESQUISA** Nº:

**Sexo:**  
 Feminino  Masculino

Nome:  RG:

Nome da Mãe:  Cidade:

Bairro:  Idade:  Telefone:  Celular:   Não tem telefone  
 Se recusou a fornecer

**Cor/Etnia:**  
 Branca  Negra  Parda  Amarela  Indígena

**Grau de Instrução:**  
 Não alfabetizado  Lê e escreve  Fundamental incompleto  Fundamental completo  Médio incompleto  
 Médio completo  Superior incompleto  Superior completo  Outro

**Classe de Renda:**  
 Até R\$ 788,00  De R\$788,01 até R\$2.364  De R\$2.364 até R\$3.940  De R\$3.940,01 até R\$5.516,00  
 De R\$ 5.516,01 até R\$ 7.092  Mais de R\$ 7.092  Sem renda (beneficiário de programa de transferência de renda)

**1) Qual órgão ou instituição que o (a) senhor (a) considera ser referência na defesa dos direitos da sociedade acreana?**  
 R: \_\_\_\_\_

**2) O (A) senhor (a) sabe o que é o Ministério Público Estadual?**  Sim  Não

**3) Se sim, o (a) senhor (a) poderia me dizer o que acha que ele faz?**  
 R: \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

**4) O (A) senhor (a) já procurou alguma vez o Ministério Público?**  Sim  Não

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

A ferramenta adotada para a participação social no segundo período do planejamento estratégico foi a matriz de problemas situacionais. Essa ferramenta não limitou o foco dos participantes na caracterização da realidade, uma vez que não definiu um tema específico para que a população pudesse optar; na verdade, a visão da população direcionou o foco da estratégia (Figura 14).

A avaliação objetiva interna, pelos membros e servidores, foi realizada por meio da mensuração das metas programadas para o período.

**Figura 14** – Matriz de avaliação de eficácia do planejamento estratégico 2010-2015 por objetivo estratégico e indicador

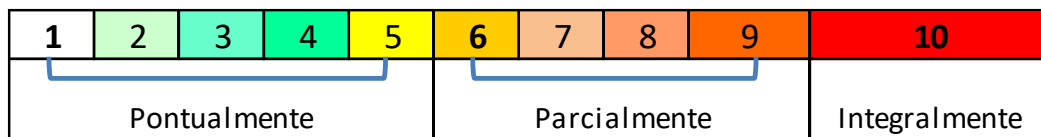
GESTOR: Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto - Patrícia de Amorim Rêgo					
<b>OBJETIVO ESTRATÉGICO</b>	Prevenir e combater os crimes violentos				
<b>INDICADOR</b>	Número de operações integradas - crimes violentos				
<b>METAS</b>	2011	2012	2013	2014	2015
Previsto	5	10	7	7	5
Realizado	6	12	5		
% de realização	120%	120%	71%	0%	0%
<b>RESULTADO PRETENDIDO</b>	Intensificar a parceria do MPAC com os demais órgãos de segurança pública; Contribuir efetivamente para a redução de crimes violentos.				
<b>RESULTADO ALCANÇADO</b>	Consolidação de cooperação técnica, implantação de análise criminal e reforço no setor de inteligência que dá suporte ao GAECO, através da criação do Núcleo de Apoio Técnico - NAT				

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

Após as etapas de avaliação e revisão da estratégia, foi realizado um alinhamento entre os objetivos prioritários apontados pela sociedade e os destacados pelos membros e servidores do Ministério Público (Figura 15).

**Figura 15 –** Matriz de análise e classificação de objetivos estratégicos por nível de criticidade 2016-2021

Objetivo Estratégico 1	Ponderações feitas nas reuniões TÉCNICAS	Ponderações feitas nas Audiências Públicas	É de interesse do conjunto dos Membros do MPAC?	Gera impacto positivo sobre a credibilidade da instituição?	Gera impacto positivo para o bem estar da sociedade?	Há viabilidade técnica e operacional para o alcance dos resultados?	FOCO 3	Estratégias 4	Indicador 5	Iniciativas 6
Intensificar o combate ao crime organizado	Crimes contra a administração pública, a ordem tributária e financeira; atos de improbidade administrativa (recursos públicos); integração das facções criminosas com atuação no sistema penitenciário (PCC e Bande dos 13); Tráfico de entorpecentes/Área de fronteira-Ingresso de drogas; Existência do LAB-LD e NAT	Sensação de medo, descaço das autoridades; desqualificação e falta de estrutura de trabalho da polícia repressiva; falta de crença na polícia judiciária; uso de drogas; violência nas escolas; tráfico de drogas e outros crimes de fronteira	10	10	10	7	Desarticulação do braço financeiro das facções criminosas	Atuar com uso de informações técnica-científicas e inteligência no combate aos crimes contra a administração pública e a ordem tributária/atos de improbidade administrativa; facções criminosas com atuação no sistema prisional; crimes de fronteira - tráfico interestadual e rotas internacionais	Quantidade de bens apreendidos, sequestrados, arrestados e bloqueados	1. Normalização e pleno funcionamento do GAECO e NAT (coordenador com exclusividade para esses dois setores do MPAC). 2. Melhoria da estrutura física, de pessoal e tecnológica para funcionamento do LAB Forense; Observatório de Análise Criminal, Setor Técnico Cinetífico e de Inteligência; Guardião; LAB-LD; Sistema de BI no SAJ-MPAC. 3. Gestão de Competências: Contratação de pessoas e capacitação.



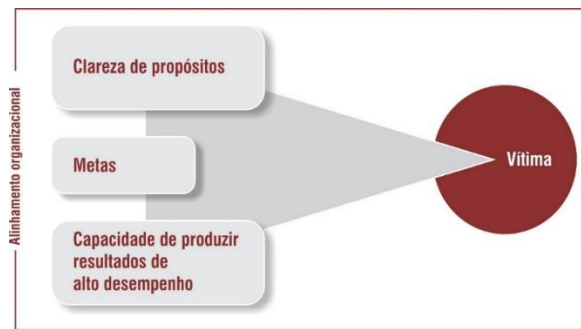
Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

Desse exercício analítico para a sistematização do Mapa Estratégico, a equipe técnica realizou o que a metodologia PES denomina de processamento técnico-político, dando significado simbólico à missão institucional do Ministério Público. Com isso, atribuiu-se foco muito específico, em razão dos problemas sociais mais gritantes orientados pela sociedade, entre os quais estava a questão da pobreza extrema e da violência praticada contra os vulneráveis, especialmente mulheres e crianças. A vítima (beneficiário legítimo) foi definida como sendo a centralidade da ação (Figura 16).

Em processo coletivo de decisão, tornou-se a vítima a centralidade da estratégia. Jogar luz sobre o problema, visando ser mais efetivo na solução dos problemas sociais, objetiva os critérios de escolha para a tomada de decisão, e isso contribui para que os recursos dispendidos nas ações propostas sejam mais bem empregados.



**Figura 16** – Centralidade da estratégia 2016-2021

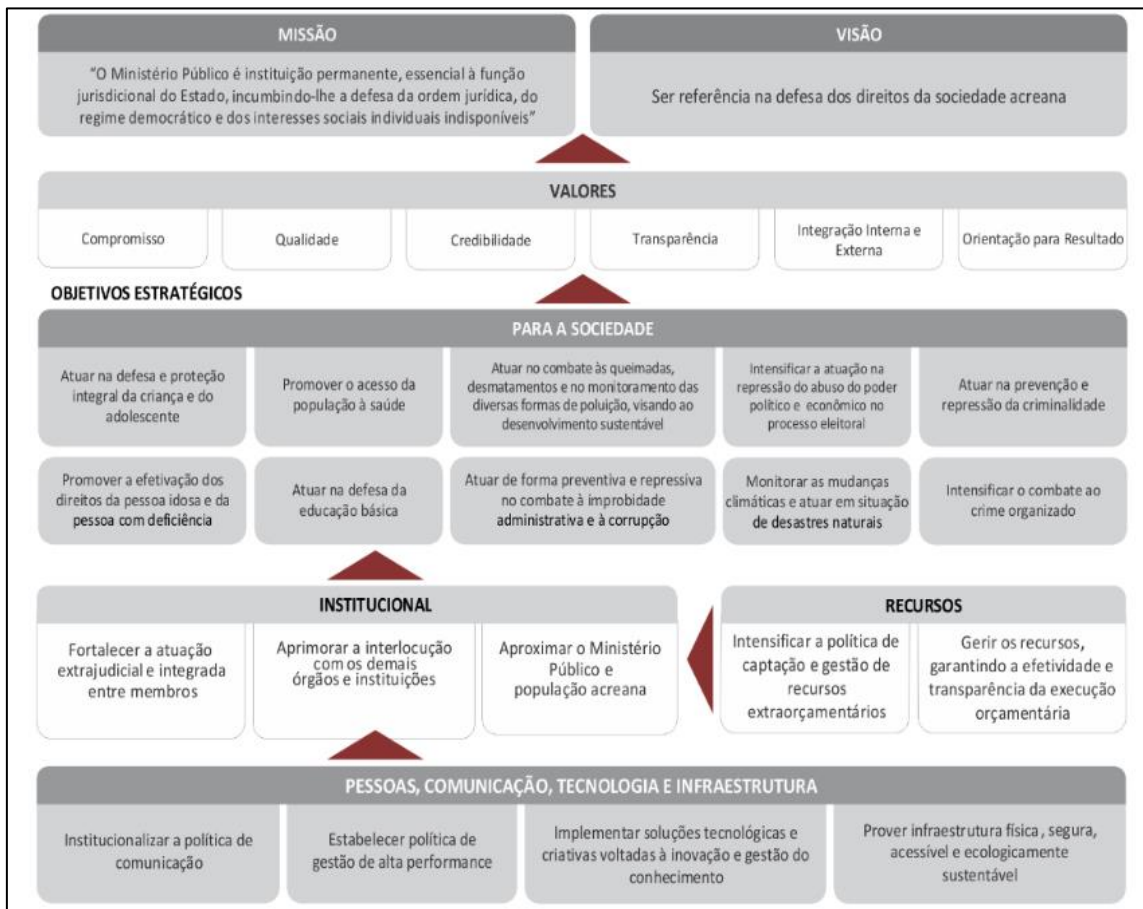


Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

Por fim, foi confirmada a nova configuração do Mapa Estratégico 2016-2021 com 19 objetivos, sendo dez voltados à atuação finalística da instituição, três objetivos institucionais e seis objetivos para as áreas de gestão de pessoas, comunicação, tecnologia, infraestrutura e recursos.

O Mapa Estratégico 2016-2021 ficou mais enxuto, aumentando a capacidade de visão e reduzindo a pulverização de ações e recursos empregados (Figura 17).

**Figura 17** – Mapa Estratégico do Ministério Público do Acre 2016-2021



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2015.

## 4.2 A GESTÃO DA ESTRATÉGIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM SEUS CICLOS EVOLUTIVOS VOLTADOS PARA RESULTADOS

A concretização da estratégia no âmbito da ação requer controle, gerenciamento e capacidade de realização. Assim, é importante instituir mecanismos de monitoramento e avaliação da estratégia, como processos dinâmicos em busca de resultados que reflitam os objetivos, a missão e a visão de futuro.

Uma gestão para resultados, na visão de Martins et al. (2010), deve ser capaz de formular resultados factíveis e sustentáveis, conforme demanda e expectativa dos legítimos beneficiários. No entanto, se faz necessário alinhar os arranjos a serem implementados; criar mecanismos de monitoramento e avaliação; dispor de tecnologias gerenciais inovadoras para enfrentar os desafios. Segundo os autores,

resultados não acontecem por acaso; não basta defini-los, precisam ser exequíveis.

Criar ambiente propício à implantação do Planejamento Estratégico é responsabilidade dos níveis hierárquicos mais elevados, enquanto os níveis tático e operacional estão nas camadas de subordinação, com responsabilidades complementares.

A gestão da estratégia se concretiza pela capacidade de monitoramento e avaliação da ação. Rêgo (2015) alerta que existe uma confusão quanto a monitoramento e avaliação. Em geral, faz-se monitoramento como avaliação e usa-se o conceito de avaliação no lugar de monitoramento. Monitoramento é um processo eminentemente técnico e objetivo para aferir os resultados tangíveis, concretos e físicos da gestão. No setor público, esses resultados são classificados por metas, recursos financeiros, andamento das etapas e tarefas dos projetos.

No monitoramento, é possível verificar possíveis desvios em relação ao planejado, permitindo a correção, o ajuste e a melhoria da ação.

O objetivo da avaliação é ter o controle das informações dos resultados para tomar parte no rumo das ações. Na avaliação emprega-se a visão subjetiva, para alcançar a visão de futuro ou imagem-objetivo.

#### **4.2.1 Um Comitê Multidisciplinar de Planejamento Estratégico (1º Ciclo)**

No primeiro ciclo evolutivo, biênio 2010-2011, o modelo de gestão adotado foi o *Balanced Scorecard* (BSC). Segundo Martins et al. (2010, p. 35), o BSC foi criado por Kaplan e Norton (2004) como modelo de gestão estratégica. Sua tradução, segundo o autor é feita em quatro perspectivas: “a) financeira; b) clientes; c) processos internos; e d) aprendizagem e crescimento”. Os autores informam ainda que o modelo foi concebido inicialmente para o setor privado, mas sua aplicação é abrangente e flexível, podendo ser implementada na administração pública. A metodologia comunica, alinha e monitora a estratégia organizacional traduzindo a missão e a estratégia em objetivos e medidas tangíveis e mensuráveis. Além disso, baseia-se em

indicadores, numa visão sistêmica de desempenho organizacional (Figura 18).

**Figura 18** – Modelo de gestão estratégica (BSC)



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2010.

O modelo de gestão foi instituído pela Portaria nº 1.172, de 26 de junho de 2010, que trata da constituição do Comitê Multidisciplinar de Planejamento Estratégico, responsável pelo monitoramento e avaliação do Planejamento Estratégico 2010-2015.

Vale ressaltar que as vantagens do BSC, segundo Martins et al. (2010, p. 37), são: abrangência e flexibilidade, adaptando-se ao setor público; flexibilidade, sendo possível aplicá-lo em diversos contextos; alinhamento organizacional como forma de equilibrar as medidas de desempenho em toda a linha hierárquica; e orientação a respeito dos recursos financeiros.

O Comitê Multidisciplinar de Planejamento Estratégico teve a participação dos coordenadores dos 50 projetos. O monitoramento e a avaliação eram realizados em reuniões mensais, conforme formato padronizado em forma de sinalizador de metas e verificação de resultados, além de pendências e impedimentos à concretização dos objetivos de cada projeto. Na oportunidade, o Ministério Público ofertou uma capacitação em gestão de projetos (Project Management Body of Knowledge – PMBOK) para alguns profissionais, visando criar uma massa de conhecimento quanto ao tempo, custo, escopo, comunicação, recursos humanos, riscos, integração, aquisições e qualidade de projetos.

Nesse modelo, as reuniões acabaram por se tornar morosas, em razão do grande número de participantes, fazendo com que as reuniões fossem perdendo a força ao longo de sua implementação. Assim, o Comitê Multidisciplinar de Planejamento Estratégico adotou como dinâmica de verificação executiva da estratégia as principais etapas do PMBOK: iniciação, planejamento, execução, monitoramento e controle e encerramento.

Em que pese a metodologia prever a alocação de recursos financeiros, materiais e humanos voltados à estratégia, tal indicador não foi efetivamente calculado, fazendo com que muitos projetos apresentassem baixo desempenho operacional no 1º ciclo da gestão (2010-2011).

#### **4.2.2 Uma gestão estratégica matricial para resultados (2º ciclo)**

Com o baixo desempenho dos projetos verificado em 2012, a nova direção tomou a decisão de criar uma agenda estratégica mais robusta, num esforço de dar prioridade a um número mais reduzido de projetos, considerando os custos nas suas dimensões de esforço (economicidade, execução e excelência) e os arranjos institucionais nas suas dimensões de resultados no curto prazo. Havia a necessidade de garantir a credibilidade do planejamento estratégico e dar respostas imediatas aos problemas sociais mais gritantes. Nessa lógica, a instituição lançou mão de uma abordagem mais holística e encontrou referências na gestão matricial para resultados.

Por outro lado, havia a necessidade de tornar mais efetivo o alinhamento entre os instrumentos normativos e estratégicos de planejamento – planejamento estratégico, Plano Plurianual e Orçamento Anual, com vistas a equacionar a escassez de recursos e potencializar a ação do Ministério Público na perspectiva de gerar mais impacto social das suas ações, sobretudo na área extrajudicial.

O Plano Plurianual (PPA) é o documento de planejamento de longo prazo no âmbito da administração pública; ele estabelece todas as diretrizes, objetivos e metas da administração para os demais planos e programas (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento público propriamente dito, no qual se têm a receita estimada e a despesa fixada. É o orçamento operacional e constitui o mais importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

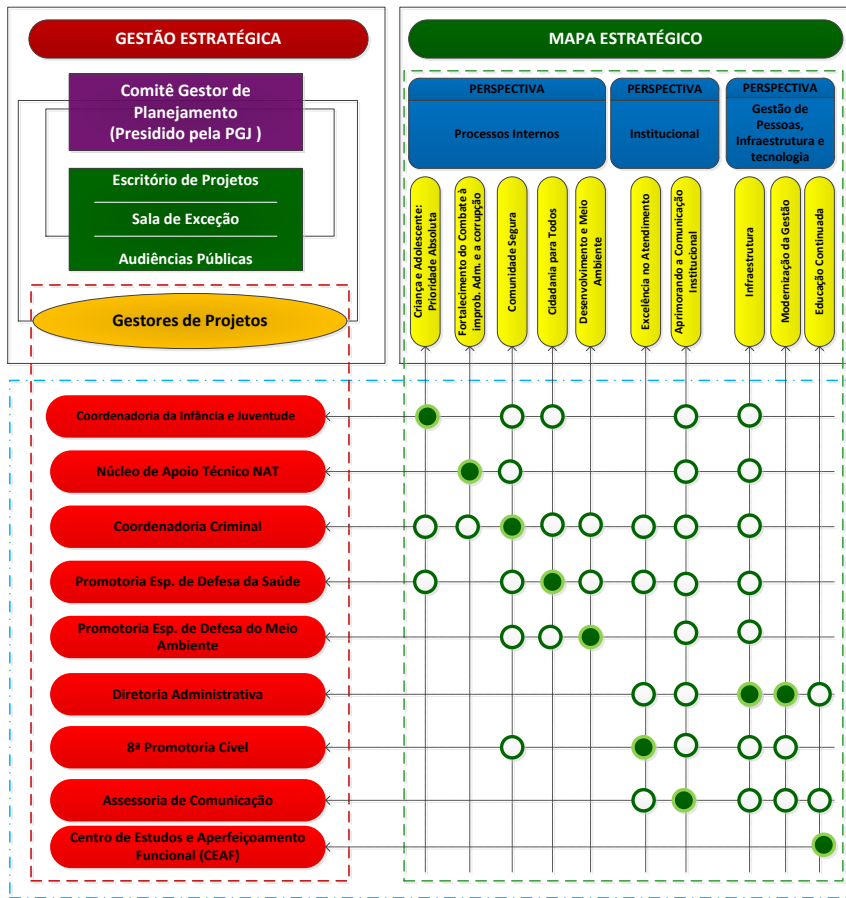
Destaque-se que foi verificada uma desmotivação e descrença no modelo de gestão; as reuniões foram se tornando vazias. A quantidade elevada de projetos sem uma segurança de cobertura orçamentária ou financeira foi fator de desestímulo. Em 2010, o orçamento da instituição era destinado praticamente às despesas de custeio e não havia previsão de recursos de investimentos para patrocinar os projetos, e as reuniões de monitoramento, pela elevada quantidade de projetos, tornaram-se morosas e cansativas, como dito anteriormente.

Por meio do Ato nº 041, de 9 de julho de 2012, foi adotado o modelo de gestão da estratégia matricial, sendo instituída a regularidade mensal das reuniões de monitoramento e um fórum anual para avaliar a estratégia, dessa feita, com apenas dez projetos prioritários.

Nesse processo, buscaram-se outros conceitos e abordagens formuladas essencialmente para a gestão pública, com vistas a contemplar as funções e dinâmica de Estado. Os processos de inovação, criação, remodelagem, entre outros conceitos e ferramentas, cuja abordagem é voltada para as corporações, também foram considerados, tornando possível o encontro entre teoria e prática, objetividade e subjetividade, conhecimento científico e conhecimento empírico, técnica e política.

A gestão estratégica matricial foi uma decisão baseada na necessidade de se criar uma agenda estratégica mais robusta, integrar projetos de áreas afins com os mesmos objetivos numa visão multidimensional, na forma de um novo alinhamento das estruturas implementadoras da ação, além de tornar o monitoramento e a avaliação mais leves e dinâmicos. Assim, foi realizado um alinhamento horizontal e vertical para se adequar ao modelo de gestão estratégica do ciclo anterior (2010-2011).

**Figura 19 – Modelo de gestão estratégica matricial 2012-2013**



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2012.

O alinhamento horizontal/vertical viabilizou no ciclo 2012-2013 a execução integrada da estratégia do Ministério Público. Além disso, permitiu a comunicação entre os profissionais dos diferentes níveis hierárquicos e com funções específicas na gestão dos resultados da estratégia institucional.

O compartilhamento e a integração das ações dos diferentes setores e promotorias da capital e do interior do Ministério Público se configuraram em projetos, para efeito de gestão da estratégia. Por meio dos projetos, foi possível definir foco e gerenciar melhor os recursos.

A gestão de projetos é, por natureza, integrada, o que permitiu um domínio maior dos processos de planejamento, monitoramento e avaliação, conferindo significado e responsabilidade a todos. De forma horizontal, as equipes interagiram e atuaram em complementaridade, de forma organizada mediante uma matriz de responsabilidades.

As reuniões, por serem com um número mais reduzido de participantes, conferiram mais dinamicidade e pragmatismo ao plano, com decisões para reduzido prazo operacional.

Em geral, as decisões mais importantes são tomadas num nível em que possam ser tratadas crítica e criativamente com inovação; do contrário, elas se transformam em meras rotinas burocráticas, incapazes de impactar o problema que se pretende resolver e a ação que se pretende executar.

Na oportunidade, em razão da eliminação de alguns projetos da carteira, foi realizado o alinhamento do mapa estratégico do Ministério Público do Acre com o Mapa Estratégico nacional, o que deu maior relevância aos projetos selecionados como prioridades. Entre os projetos prioritários, um que gerou impacto positivo imediato e contribuiu para o alcance da visão estratégica foi o “MP na Comunidade”. Pela primeira vez a instituição realizou uma atividade integral dentro de uma comunidade vulnerável, levando os seus serviços de atendimento ao cidadão. Esse foi o primeiro projeto que envolveu o conjunto dos seus membros e servidores num mesmo propósito. O MP na Comunidade tornou-se uma iniciativa de referência para outros órgãos públicos pelo seu alcance e relevância social.

Diante disso, a Administração Superior tomou a decisão de avaliar o impacto de cada projeto e por essa razão priorizou um *portfólio* com apenas dez projetos. Assim, reduziu a quantidade de participantes da reunião.

O foco da gestão estratégica nesse ciclo 2012-2013 foi equacionar o orçamento e captar recursos externos para garantir a realização do maior número de projetos estruturais. Além disso, investiu em educação para a gestão.

O programa de educação para a gestão foi executado pela Fundação Dom Cabral (FDC), considerada uma das melhores escolas de negócios do mundo. O programa foi estruturado e executado de forma colaborativa e abrangeu um conjunto de conhecimentos conceituais, procedimentais e atitudinais em gestão de projetos, gestão de processos e gestão de pessoas, num período de nove meses, com 488 inscrições de participantes e carga horária de 320 horas.

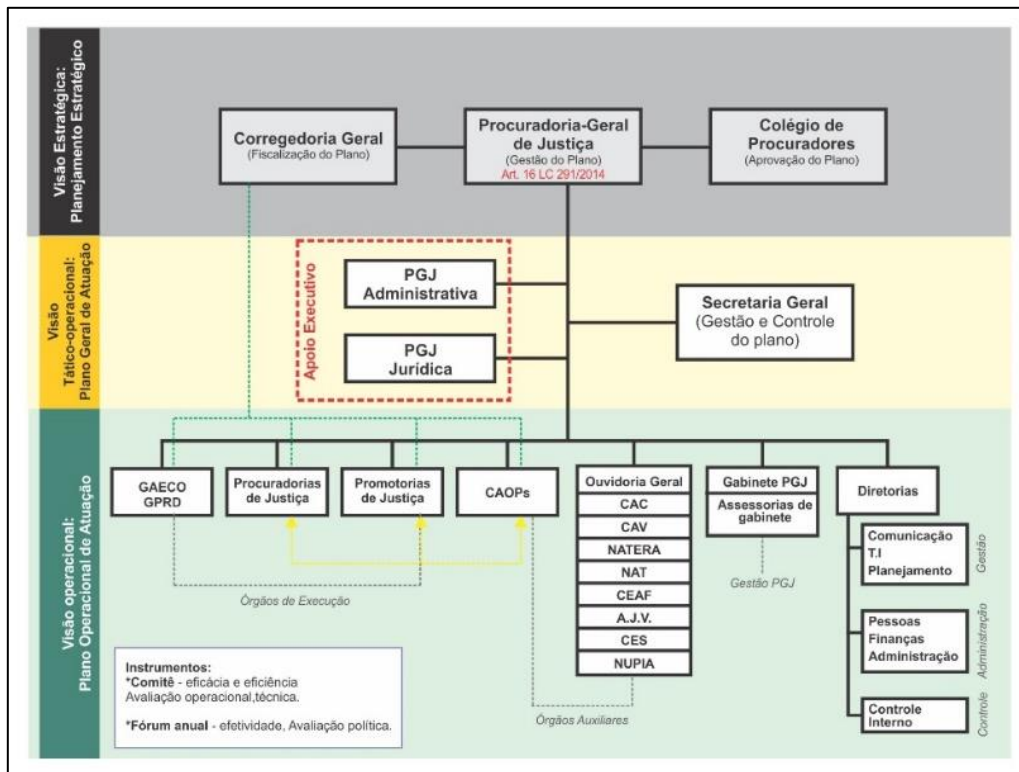


### 4.2.3 Uma gestão tático-operacional para a execução da estratégia (3º ciclo)

Nos estudos de Martins et al. (2010, p. 58), fica evidente que não existe uma metodologia de gestão rígida e aplicável em quaisquer circunstâncias. Além da diversidade de enfoques, há diversas perspectivas sobre a mesma abordagem. No entanto, se faz necessária a compreensão da contribuição de cada metodologia na composição de um modelo abrangente de gestão para resultado. Nessa toada, e visando ampliar o alcance da ação do Ministério Público, no 3º ciclo de maturação dos resultados a partir da estratégia institucional, a alta direção – cuja atenção são os resultados da macroestratégia institucional – tomou a decisão de aproximar o nível hierárquico do topo ao da ação, considerando que a metodologia PES enfatiza que o plano se concretiza na ação.

Esse novo ciclo (2014-2015) foi marcado pela revisão e aprovação, após mais de 30 anos, da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre (Lei Complementar Estadual nº 291/2014). Entre as inovações, estava positivada a definição do planejamento estratégico como uma ferramenta de gestão estratégica, conduzido pelo Procurador-Geral de Justiça (Figuras 20 e 21).

**Figura 20** – Modelo organizacional da gestão estratégica do Ministério Público do Acre, conforme a Lei Complementar nº 291/2014



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2014/2015.

**Figura 21** – Alinhamento dos instrumentos de gestão




Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2016.

A experiência dos ciclos anteriores demonstrou que havia um hiato entre a estratégia e a ação. Como forma de eliminar as barreiras e fortalecer a coerência entre a estratégia e a ação para atingir os objetivos, fez-se necessária a implementação de uma gestão tático-operacional. A gestão tática operacional teve como principal instrumento a avaliação bimestral, sendo, a cada ano, uma voltada exclusivamente para membros, e outra para servidores.

A gestão tático-operacional teve como objetivo buscar uma compreensão melhor sobre a estratégia, as ações, as pessoas e a instituição, tornar os conceitos mais claros e coerentes, aproximar as pessoas, direcionar melhor os recursos, estabelecer uma prática colaborativa para os projetos voltados à cidadania, criar *feedback*, corrigir eventuais desvios, reduzir obstáculos e solucionar problemas relacionados ao inadequado uso dos recursos (Figura 22).

Para que o planejamento estratégico ganhasse força nesse ciclo 2014-2015, além das reuniões de gestão estratégicas para monitoramento e avaliação, instituíram-se as reuniões setoriais, no nível tático-operacional, e criou-se o “Caderno de Gestão”. O Caderno de Gestão foi um instrumento de compartilhamento e disseminação de informação que continha os principais dados técnicos da execução do orçamento, inclusive com demonstrações da evolução do orçamento anual da instituição.

**Figura 22** – Convite para participação de reunião de planejamento e gestão tático-operacional, 2016



**MPAC**  
Ministério Público do Estado do Acre

PROGRAMAÇÃO

**Saudação aos Membros do Ministério Público do Estado do Acre**

A 9ª Reunião de Gestão Tático-Operacional está sendo realizada como Reunião de Acompanhamento Tático-Operacional (RAT), alinhando-se à Resolução nº 147, de 21 de julho de 2016, do CNMP que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional do Ministério Público.

Para a nossa satisfação, o nosso modelo de governança, em execução desde 2014, já estabelecia as reuniões regulares de gestão como um dos instrumentos indispensáveis à materialização do Planejamento Estratégico. Com a resolução, algumas nomenclaturas do nosso modelo foram adequadas, mas a gestão em si, toma força e se consolida, pois, o MP brasileiro assume conceitos, conteúdos e formas similares de "tocar" o planejamento.

Fizemos a escolha de sermos "artesão" da ação do planejamento. O que isso quer dizer? Quer dizer que tomamos a decisão de formular, elaborar e executar com as próprias mãos o objeto dos nossos sonhos, mensurar resultados e perguntar ao beneficiário se o que foi feito alcançou as suas necessidades. Ainda estamos experimentando os efeitos dessa decisão, mas posso afirmar que nos tornamos conscientes dos nossos limites e das nossas oportunidades. Nos tornamos conscientes do nosso potencial de realização e, por isso, concretizamos projetos singulares, como o Núcleo de Apoio Técnico Especializado (NAT), tendo como suporte o Laboratório de Tecnologia contra lavagem de Dinheiro LAB-LD e o Observatório de Análise Criminal; Núcleo de Apoio ao Atendimento Psicossocial (NATERA), Centro de Atendimento à Víctima (CAV); Centro de Especialidades em Saúde (CES); MP na Comunidade e tantas outras iniciativas que contribuíram para o fortalecimento da identidade e credibilidade do MPAC.

Temos muitos desafios. Hoje, o Acre vive um momento singular em relação à criminalidade e o Boletim Criminal produzido pelo Observatório de Análise Criminal do NAT tem registrado os números e realizado estudos sobre temas afins. Procuradores e Promotores de Justiça, cada qual nas suas esferas, estão vendo os reflexos em cadeia da dinâmica do crime, dito organizado. Precisamos reunir esforços para uma ação orquestrada, projetada para todas as dimensões dos problemas, visando alcançar o núcleo central dessa problemática, pois havemos de alcançar a origem e intervir nas causas.

Nessa 9ª RAT nos impomos o desafio de inovar para o cidadão, por meio da criação de experiências que gerem valor social e, nesse sentido, vislumbramos a ampliação de alguns instrumentos de apoio à execução ministerial, dentre eles a exploração plena do potencial dos órgãos auxiliares e outros instrumentos complementares que fortalecem a atuação extrajudicial.

A gestão compartilhada (GECOM) é o caminho, para que superemos todos os obstáculos e cheguemos juntos no futuro desejado.

**Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto**  
Procurador Geral de Justiça

**Oficina de Planejamento Tático-Operacional**

**Local:** Sala Multiuso do CCAF - Anexo I da Sede do MPAC – Rio Branco/Acre.

**Data:** 16 de fevereiro de 2017

**Início:** 13h - Encerramento: 18h

**Participantes:** Coordenadores de Centros de Apoio Operacional e assessores.

**Objetivo:** Capacitar membros e servidores dos CAOPs em Planejamento e Gestão, nos termos definidos na Lei Orgânica e Resolução 147/2016 CNMP, Contribuição do MPAC ao desdobramento da Resolução nº 147/2016 CNMP (Indicadores Nacionais)..

**Pauta:**

**13h:** Abertura com o Procurador Geral de Justiça Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto;

**15h30:** Apresentação do Banco de Projetos e Prêmio MPAC pela Corregedora-Geral Kátia Rejane de Araújo Rodrigues;

**18h:** Encerramento

**9ª Reunião de Gestão Tático-Operacional – RAT**

**Local:** Anexo I da Sede do MPAC – Rio Branco/Acre.

**Data:** 17 de fevereiro de 2017.

**Início:** 9h

**Encerramento:** 18h30.

**Participantes:** membros e servidores gestores.

**Objetivo:** Desdobrar a estratégia definida no âmbito do Planejamento Estratégico, delineada no Plano Geral de Atuação (PGA), em nível de ações, por setores do MPAC para o exercício de 2017.

**Pauta:**

**9h:** Abertura do evento – Palavra de Boas-vindas do Procurador Geral de Justiça Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto;

**9h30:** Apresentação do PGA e da estrutura de funcionamento da Gestão Estratégica pelo Procurador Geral de Justiça Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto e a Diretoria de Planejamento;

**10h30:** Lançamento do Prêmio MPAC pelo Procurador Geral de Justiça Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto

**11h30:** Lançamento do Banco de Projetos pela Corregedora-Geral Kátia Rejane de Araújo Rodrigues;

**12h:** Intervalo

**14h30:** Trabalho em grupo: Criança e adolescente: prioridade absoluta; Combate à criminalidade; Combate à corrupção e defesa do patrimônio público; Cidadania; Defesa do Meio Ambiente; Fortalecimento institucional e Gestão de Pessoas, comunicação, tecnologia e infraestrutura;

**17h30:** Pactuação dos desdobramentos e rotina de acompanhamento;

**18h30:** Encerramento.

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2017.

Com o objetivo de alcançar a visão tático-operacional do planejamento, foi desenvolvida uma metodologia de verificação de desempenho por vetores: o primeiro vetor relacionado ao desenvolvimento humano, o segundo à cultura e clima organizacional, e o terceiro vetor relacionado às condições de infraestrutura de trabalho.

**Figura 23** – Modelo de avaliação tático-operacional da gestão do planejamento 2014-2015



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2014.

A primeira avaliação tático-operacional contou com a participação de 32 dos 63 membros do Ministério Público do Acre na época, abrangendo as áreas cíveis, criminais e especializadas.

Além das reuniões de gestão tático-operacionais, foram criadas reuniões setoriais em que se discutia um problema estruturante e buscavam-se soluções integradas nos âmbitos interno e intersetoriais. Cada reunião setorial resultava em um conjunto de medidas. Nesse ciclo, as reuniões setoriais resultaram em projetos exitosos, tais como o “Mutirão de Inquéritos Policiais”, o “Centro de Atendimento à Vítima – CAV” e o “Cidades Saneadas”.

Nesse ciclo também foram instituídas as visitas institucionais, em que o Procurador-Geral de Justiça visitava todas as unidades ministeriais e outros setores administrativos da instituição. Essas visitas foram importantes para garantir eficácia aos projetos prioritários do ano.

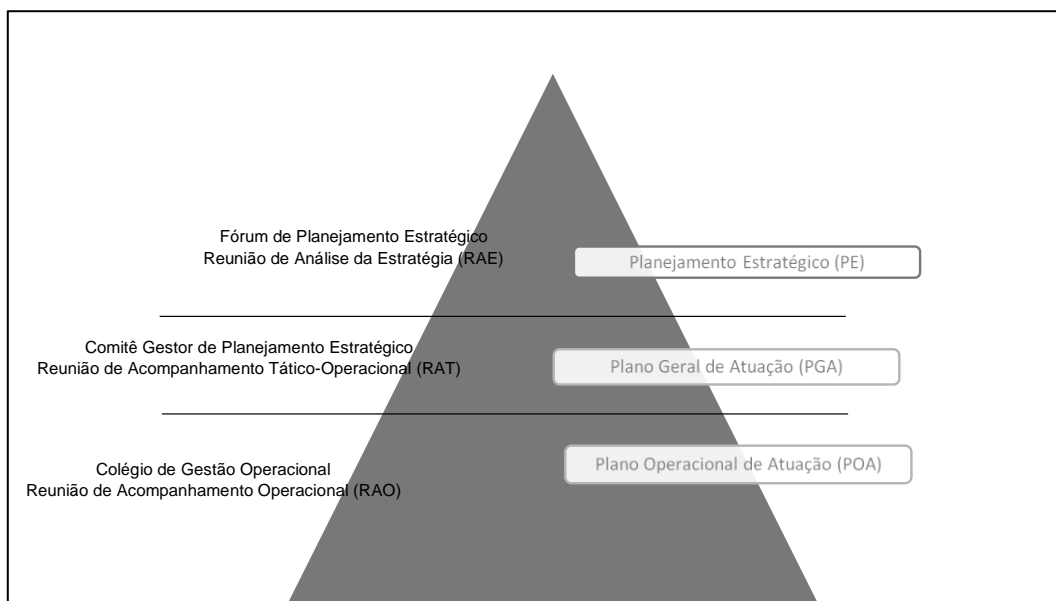
Na área administrativa foi criado o Colégio de Gestão Operacional (CGO), formado por diretores e chefes de departamentos das áreas administrativa, financeira, planejamento, comunicação, tecnologia da informação e controle interno. As reuniões ocorriam mensalmente e eram presididas pelo Secretário-Geral do Ministério Público, responsável pela gestão institucional. Tinham como objetivo tomar encaminhamentos sobre problemas que perpassavam mais de um setor, como por exemplo convênios, obras e reformas, entre outros. Cada reunião resultava em um plano de trabalho mensal a ser monitorado pelo Procurador-Geral de Justiça.

Como forma de disseminar informações sobre a gestão tático-operacional, foi criado o *Boletim Informativo da Gestão (BIG)*: comunicação e transparência, um documento que sintetizava os resultados da gestão a cada dois meses, contendo informações sobre obras, capacitação, execução orçamentária e inovação.

#### 4.2.4 Uma gestão técnico-gerencial para resultados (4º ciclo)

No ciclo 2016-2017, a Administração Superior reposiciona a gestão estratégica e alinha todos os níveis decisórios, nos moldes do estabelecido pelo art. 46 da Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre (LCE nº 291/2014) (Figuras 24 e 25).

**Figura 24** – Modelo de gestão do planejamento estratégico – 2016/2017



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2016.

**Figura 25** – Modelo de convite de Reunião de Análise da Estratégia



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2016.

Nesse modelo ficou evidente a utilização de novas técnicas gerenciais cabíveis de aplicação à administração pública sem infringência dos princípios constitucionais; ao contrário, fortalecendo a capacidade de controle, participação e de gerar resultados com maior eficácia, eficiência e efetividade, na medida em que se estabelece uma rotina de verificação das ações, com isso sendo possível fazer as correções oportunas de falhas ou desvios para não desperdiçar recursos.

Outro ponto que merece destaque é a centralidade no foco da estratégia, fazendo com que se definam objetivos e metas claras e coerentes com o problema e os recursos a serem empregados.

As reuniões de acompanhamento fazem parte do desdobramento da estratégia de execução do planejamento e se dão em três níveis: no nível global, com membros e servidores, ocorre anualmente a Reunião de Análise da Estratégia (RAE); no nível intermediário, ocorrem trimestralmente as Reuniões de Acompanhamento Tático-operacional (RAT); e no nível da ação, ocorrem as Reuniões de Acompanhamento Operacional (RAO). No total, ocorreram 15 reuniões estratégicas.

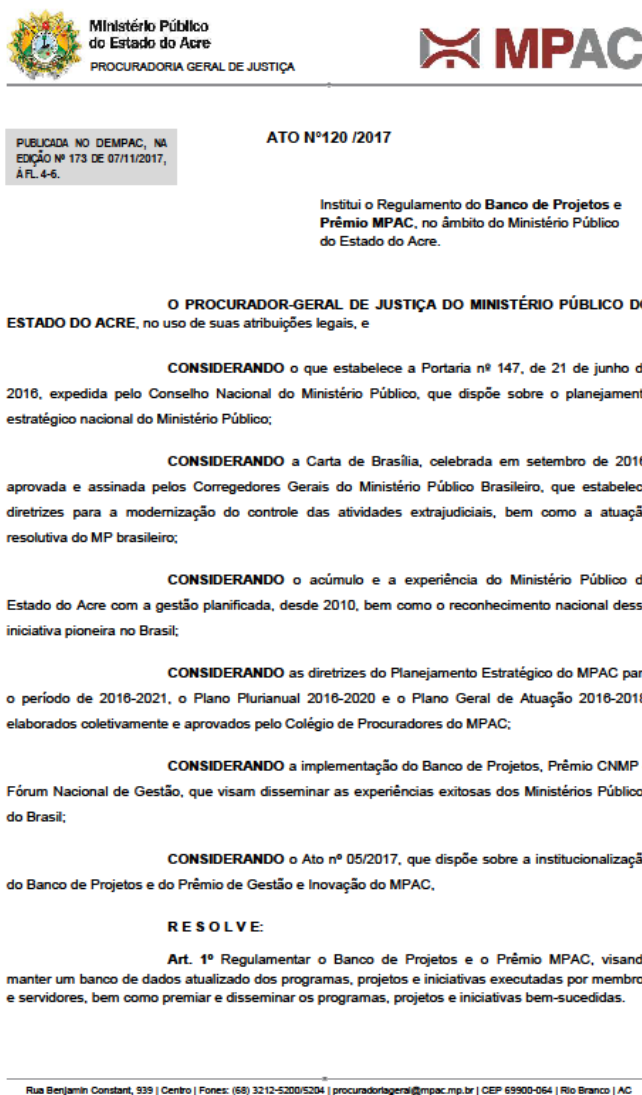
Uma das premissas para uma boa gestão é a formulação de um planejamento que seja viável, identifique os focos de atuação, as potencialidades e limitações/riscos e que mapeie todos os interesses e recursos necessários para a concretização das metas e alcance dos resultados.

Nesse ciclo, o modelo de gestão tático-operacional recebeu o reconhecimento da Fundação Dom Cabral pela originalidade, baixo custo de implementação, alcance social e exportabilidade. Em razão disso, a FDC, em parceria com o Ministério Público do Acre, aprovou a tese “Inovação na gestão: considerações sobre o Plano Geral de Atuação (PGA) do Ministério Público do Estado do Acre”, no XXII Congresso Internacional do Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública. O Congresso ocorreu no período de 14 a 17 de novembro de 2017, na cidade de Madri, Espanha.

Nesse ciclo, como medida de incentivo e motivação aos condutores de iniciativas no âmbito do Ministério Público, foi criado o “Prêmio Gestão e Inovação”, por meio do qual as iniciativas eram submetidas à avaliação de atores externos à instituição, com critérios objetivos e subjetivos. Na primeira edição do prêmio (2017), 55 iniciativas foram inscritas e concorreram em sete categorias, restando 21 iniciativas premiadas à luz da visão da sociedade (Figura 26).



**Figura 26** – Ato nº 120/2017, que regulamenta o Banco de Projetos e o Prêmio MPAC de gestão e inovação



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão do Ministério Público do Acre, 2016.

Ainda no ano de 2017, o Ministério Público do Acre alcançou todos os critérios de avaliação do Radar Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público, atingindo o grau de excelência em gestão.

<b>Ciclo</b>	<b>Ferramenta</b>	<b>Limites</b>	<b>Oportunidade</b>
1º Ciclo – Gestão Estratégica	Planilhas modulares em Excel de gestão de projetos – modelo PMBOK	Variedade de planilhas de elaboração, execução e avaliação de projetos Pouca/insuficiente habilidade dos gestores de projetos no manuseio das ferramentas Dificuldade de preenchimento dos diversos campos de informações, bem como no uso contínuo das ferramentas como instrumento de trabalho, exigindo transparecer sobrecarga de trabalho a rotina de preenchimento das tabelas Dificuldade de gerenciar os indicadores de resultado	Capacitação inédita, inclusive em nível de especialização para alguns profissionais da Instituição em gestão de projetos pela Fundação Getúlio Vargas, que antecedeu a implementação da metodologia Início de um trabalho com metodologia estruturada e rotinas de monitoramento e avaliação bem definidas. Medição de resultados pelo cálculo de eficácia.
2º Ciclo Gestão estratégica matricial par resultados	Planilha de monitoramento e avaliação condensada em uma única matriz de resultados	Falta de pensamento sistêmico para integrar as ações e resultados no modelo matricial Dificuldade de alinhar a execução física e financeira com os resultados físicos dos projetos	Implementação do primeiro modelo de agenda estratégica de governança e central dos resultados. Capacitação dos gestores pela Fundação Dom Cabral Além de gestão de projetos iniciou-se uma proposta de gestão de processos e competências, igualmente no modelo matricial, que permitiu uma visão global da Instituição
3º Ciclo	Gestão tático- operacional	Dificuldade de articulação dos níveis estratégicos com o tático- operacional Ausência de ferramenta eletrônica específica para o monitoramento	Institucionalização do Banco de Projetos, com o desenvolvimento de um sistema operacional próprio, <i>online</i> , nos moldes do CNMP Plano de trabalho de curto prazo, com regularidade de reunião de monitoramento

		tático, de modo que foi criado manualmente um caderno de resultados, elaborado com base em estudos da eficiência pelo cruzamento dos resultados físicos com a execução orçamentária.	diretamente pelo Procurador-geral de Justiça Criação do caderno de resultados com a mensuração da eficácia e eficiência. Elaboração de relatório de resultados anuais
4º Ciclo		Banco de projetos Matrizes em Excel de monitoramento e avaliação estratégico	Instalação do banco de projetos Introdução da pesquisa de opinião pública para medir efetividade e satisfação dos beneficiários dos serviços do MPAC Elaboração de relatório de resultados anuais

### 4.3 DESDOBRAMENTOS DA ESTRATÉGIA EM AÇÃO: GESTÃO MATRICIAL DE RESULTADOS

A estratégia se concretiza na ação, o que significa que se faz necessária uma capacidade operacional de realização. É comum ouvir afirmativas de que o planejamento de longo prazo nunca se torna realidade e está sempre alguns passos fora de alcance. Em parte, essa precisão na concretude das metas não se realiza porque os planos vão se atualizando em virtude das mudanças do ambiente externo e das variáveis que a gestão não controla.

A seguir, demonstram-se a evolução e o alinhamento das iniciativas com a estratégia nacional e local e o valor público gerado pela adoção da metodologia de desempenho consistente no Planejamento Estratégico Situacional (PES).

Os resultados são demonstrados em forma de iniciativas, por período e por evolução, conforme os ciclos evolutivos da gestão, de forma a conferir um significado objetivo à estratégia. Trata-se, em termos gerais, dos caminhos escolhidos pela instituição para alcançar o objetivo global.

No primeiro ciclo da gestão estratégica, foram formuladas 45 iniciativas, sendo que dessas apenas 22 (49%) foram concluídas; 18 (40%) não chegaram a ser realizadas; e cinco (11%) foram concluídas parcialmente.

Importa destacar que o primeiro ciclo foi marcado pelo pioneirismo da iniciativa. Embora tenha sido um momento de aprendizagem e mudança interna, a disponibilidade de recursos operacionais foi insuficiente para patrocinar o conjunto de iniciativas.

Em relatório analítico da gestão estratégica, nesse ciclo, nas 45 iniciativas foram previstas 1.324 ações para o período de 20 meses. Do total de ações previstas, foram realizadas 503, correspondendo a 38% do total, com um custo de investimentos de R\$ 3.266.320,00 (três milhões, duzentos e sessenta e seis mil e trezentos e vinte reais), sendo R\$ 1.316.320,00 (um milhão, trezentos e dezesseis mil e trezentos e vinte reais) de recursos próprios e R\$ 1.950.000,00 (um milhão, novecentos e cinquenta mil reais) de convênios (MPAC, 2017).

No segundo ciclo evolutivo do planejamento estratégico, dessa feita num processo mais enxuto, com apenas dez projetos e 27 iniciativas, 93% delas foram concluídas no prazo, apenas uma iniciativa não foi realizada e outra foi realizada parcialmente.

Já na gestão tático-operacional, correspondente ao ciclo 2014-2015, foram propostas a maior quantidade de iniciativas, o que, pelos dados, foi um ciclo virtuoso, tendo em vista que 93% das iniciativas foram concluídas, apenas duas iniciativas previstas não foram realizadas e outras duas não foram concluídas no período (Tabela 10).

É importante destacar que foi no ciclo 2014-2015 que as iniciativas tomaram forma de estratégia coordenada, porque muitos projetos começaram a ganhar força nos demais municípios do estado, o que antes ocorria praticamente na capital, onde os meios operacionais são mais robustos (Tabela 9).

**Tabela 9 – Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por abrangência e alcance da iniciativa**

<b>Ciclos do Planejamento Estratégico</b>	<b>Estadual</b>	<b>% Estadual</b>	<b>Local</b>	<b>% Local</b>	<b>Total Geral</b>
2010-2011	21	22%	24	38%	45
2012-2013	18	19%	9	14%	27
2014-2015	43	46%	13	20%	56
2016-2017	12	13%	18	28%	30
Total	94	100%	64	100%	158

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

No quarto ciclo (2016-2017), foram previstas 30 iniciativas, sendo 77% concluídas no prazo; 17% não foram realizadas e 7% foram realizadas parcialmente.

Nesse ciclo, o Ministério Público do Acre foi agraciado com três prêmios, entre 1.077 iniciativas inscritas no Banco de Projetos do Conselho Nacional do Ministério Público. Recebeu o primeiro lugar o Projeto “Narco: Combate ao crime organizado e às rebeliões em presídios no Acre”, executado pelo Núcleo de Apoio Técnico Especializado (NAT) e pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco); os outros premiados foram o projeto “Educação Continuada”, executado no Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), e o projeto “Prêmio de Jornalismo”, executado pela Diretoria de Comunicação. Esse último projeto é uma das iniciativas do ciclo 2010-2011, que pelo seu processo de maturação nos demais ciclos foi reconhecido como iniciativa de excelência no processo de gestão estratégica e unidade institucional (MPAC, 2018)

Iniciativas notáveis no campo da subjetividade e consolidação de uma nova cultura institucional nesse ciclo (2016-2017) foram a criação do Centro de Memória e a institucionalização do Hino do Ministério Público do Acre.

**Tabela 10 – Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por quantidade de iniciativas e suas evoluções por ciclo**

Ciclos do Planejamento Estratégico	Iniciativas Concluídas	% Concluídas	Iniciativas não realizadas	% não realizadas	Iniciativas realizadas parcialmente	% realizadas parcialmente	Total Geral	% por ciclo
2010-2011	22	49%	18	40%	5	11%	45	100%
2012-2013	25	93%	1	4%	1	4%	27	100%
2014-2015	52	93%	2	4%	2	4%	56	100%
2016-2017	23	77%	5	17%	2	7%	30	100%
Total geral	122	77%	26	16%	10	6%	158	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

Em seu conjunto, é possível verificar que, das 122 iniciativas realizadas (Tabela 10), o ciclo 2014-2015 foi o mais produtivo, responsável por 43% delas, seguido do ciclo 2012-2013, com 20% das iniciativas realizadas, e do ciclo 2016-2017, com 19% das iniciativas concluídas.

O ciclo 2010-2011 foi o de menor colaboração, assim como o que contribuiu com a maior quantidade de iniciativas não realizadas ou realizadas parcialmente.

Os resultados do ciclo 2010-2011, ante os demais ciclos, podem ser entendidos como o processo de adequação da instituição ao modelo tático-operacional com a participação ativa da liderança maior da instituição, porquanto, como dito anteriormente, a quantidade de iniciativas propostas foi, naquele momento, incompatível com a disponibilidade de recursos financeiros (Tabela 11).

**Tabela 11 – Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por quantidade de iniciativas e evolução no período**

Ciclos do Planejamento Estratégico	Iniciativas Concluídas	% Concluídas	Iniciativas não realizadas	% não realizadas	Iniciativas realizadas parcialmente	% realizadas parcialmente	Total Geral	% por ciclo
2010-2011	22	18%	18	69%	5	50%	45	28%
2012-2013	25	20%	1	4%	1	10%	27	17%
2014-2015	52	43%	2	8%	2	20%	56	35%
2016-2017	23	19%	5	19%	2	20%	30	19%
Total geral	122	100%	26	100%	10	100%	158	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

As iniciativas para a área-meio foram mais expressivas que as demais áreas. Do total das 158 iniciativas no período, 90 (57%) foram voltadas as áreas da administração – isso de certa forma em razão da necessidade de estruturação física e de profissionais, bem como de tecnologia necessária para implementar a gestão estratégica. Muitas inovações foram concretizadas, destacando-se no ciclo 2010-2011 a automação judicial para as áreas cível e criminal. O ciclo se caracterizou por uma verdadeira mudança de paradigma, ao substituir os processos físicos pelos digitais, o que implicou a renovação do parque computacional e esforços de investimentos em capacitação para consolidar a automação dos processos, integrando-os ao sistema de Justiça acreano.

No primeiro ciclo (2010-2011), do total de 45 iniciativas, 62% corresponderam às atividades finalísticas da instituição, ou seja, intervenções judiciais e extrajudiciais, cíveis, criminais ou especializadas. Esse ciclo registrou a maior proporção de iniciativas voltadas às atividades finalísticas, correspondendo a 41% das 68 proposições do total dos ciclos.

Destaque-se nesse ciclo a criação do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), uma inovação no tocante ao atendimento ao público. De 2010 a 2017, o CAC realizou 69.091 atendimentos. Do total desses atendimentos, 69% foram concluídos no próprio CAC, sem a necessidade de encaminhamento às Promotorias de Justiça, que receberam nesse período de sete anos 31% das demandas do cidadão que procurou atendimento espontâneo no Ministério Público do Acre (MPAC, 2017).

No segundo ciclo (2012-2013), 67% das iniciativas estiveram voltadas para a atividade-meio. Nesse ciclo, foram envidados esforços para equacionar o orçamento do Ministério Público. Houve uma corrida pela captação de recursos externos para financiar as obras de infraestrutura e modernização tecnológica, sobretudo da área administrativa, os quais foram viabilizados, mas o maior investimento desse ciclo foi a realização de um amplo processo de capacitação em gestão, denominado Programa Educacional para a Gestão.

O Programa Educacional para a Gestão sintetizou o seu propósito em resultados, processos e recursos (pessoas), numa verdadeira empreitada de realinhamento organizacional. Ele foi dividido em duas fases: na primeira, desenvolvida em 78 horas de atividades, foram definidas e estruturadas as iniciativas estratégicas, totalizando dez projetos, e reestruturado o Comitê Gestor, igualmente com dez integrantes, presidido pela Procuradora-Geral de Justiça na época. Nessa fase foi realizado um seminário de mobilização, tendo em vista a desmotivação dos profissionais no final do primeiro ciclo (2011). As capacitações ocorreram em três módulos: visão geral sobre estratégia, projetos e equipes; gestão de projetos; e gestão de equipes. Já a segunda fase do programa foi voltada para o gerenciamento de processos, intitulado “Repensando Processos”, totalizando 116 horas/aula. Nessa fase realizou-se a capacitação, foram mapeados os processos críticos e criado o Comitê dos Agentes Multiplicadores da metodologia de gestão de processos (MPAC, 2017).

Nesse ciclo 2012-2013 foram realizados concursos públicos para membros e servidores, visando diminuir o déficit de profissionais e ampliar a cobertura dos trabalhos da instituição.

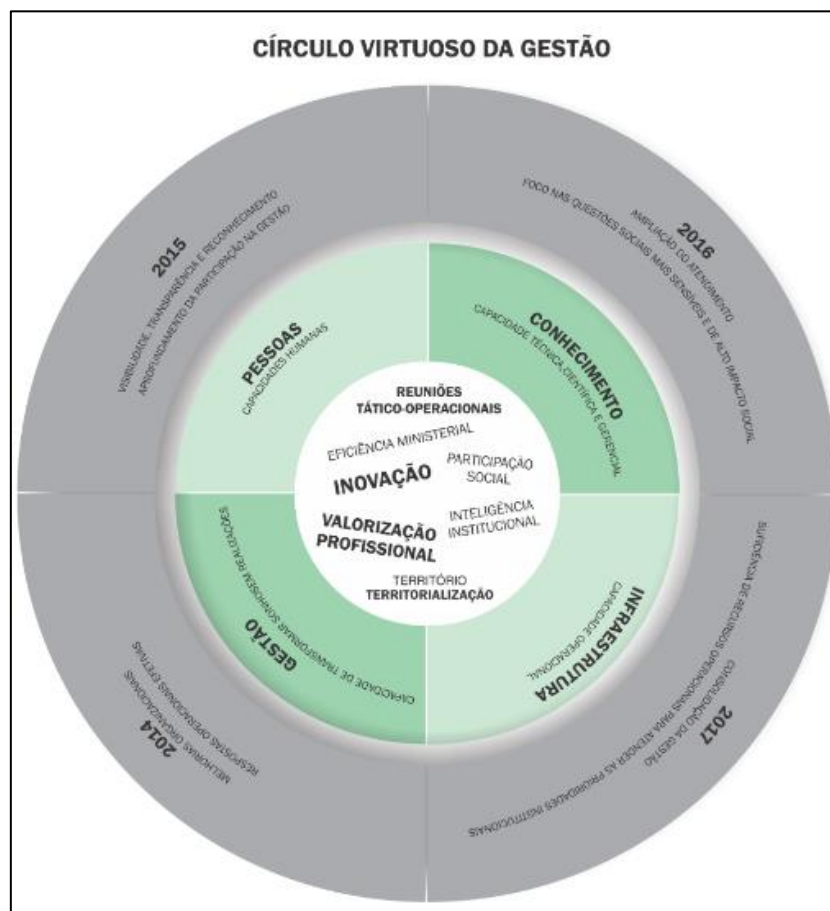
Foi nesse segundo ciclo (2012-2013) que se criou o Núcleo de Apoio Técnico Especializado (NAT), um órgão auxiliar responsável pela realização de estudos técnico-científicos e inspeções, voltados para auxiliar os membros nas suas intervenções judiciais e extrajudiciais, para todas as áreas de atuação do Ministério Público do Acre. Essa iniciativa, igualmente, foi potencializada nos anos seguintes.

No ciclo 2014-2015, foram realizadas 46 iniciativas da área meio, correspondendo a 82% das iniciativas do ciclo. Entre as iniciativas, podem ser destacadas a normatização da política de atendimento ao cidadão, política de atendimento à população de rua, revisão e aprovação da Lei Orgânica do Ministério Público, que se encontrava



com uma defasagem de mais de 30 anos. No total, foram 403 atos normativos estabelecidos de 2014 a 2017, sendo 129 relacionados à cultura organizacional, 16 voltados aos serviços, 185 direcionados à gestão de pessoas e 73 atos disciplinando outros serviços da instituição. As iniciativas implementadas de 2014 a 2017 foram priorizadas por temas, denominado círculos virtuosos da gestão: pessoas, conhecimento e infraestrutura, isso em razão de esses dois ciclos terem sido administrados pelo mesmo Procurador-Geral de Justiça, que obteve dois mandatos (Figura 27).

**Figura 27** – Círculo virtuoso da gestão 2014 a 2017



Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2017.

Por oportuno, cumpre destacar que em 2013 foi criado no âmbito do MPAC o Projeto “MP na Comunidade”, de elevado alcance e relevância, com o escopo de levar os serviços do Ministério Público para comunidades com alto índice de violência e criminalidade e vulneráveis socialmente. O projeto foi aperfeiçoado nos ciclos posteriores e responsável por atender, desde o ano de 2013, 44.467 pessoas.

Ocorre que, no ano de criação do MP na Comunidade (2013), houve apenas duas edições. Nos ciclos posteriores, até o ano de 2017, ocorreram mais 60 edições. Somente em 2017 ocorreram 32 edições, justamente após a adoção do modelo de gestão de desempenho PES, voltado para a produção de valor público e monitoramento de resultados, uma vez atendidas as demandas de 44.467 pessoas em 62 edições – evidenciando o impacto de tal projeto no meio social, fortalecendo a importância do Ministério Público como defensor da cidade e dos interesses transindividuais. O ano em que ocorreu a maior quantidade de atendimentos foi 2015, correspondendo a 15.134 cidadãos.

Ainda no ciclo 2014-2015, foram realizadas obras de construção, adaptação e reforma de unidades ministeriais e das áreas administrativas, garantindo acessibilidade de 100% em todos os prédios da instituição. Renovou-se o parque computacional, implantaram-se sistemas de gerenciamento eletrônico da área administrativa, potencializou-se o sistema de comunicação, com a criação da rádio e TV MPAC, além de garantir-se a regularidade de revistas com temas relevantes para a instituição.

No mesmo ciclo 2014-2015, foram nomeados novos Promotores de Justiça e realizou-se o primeiro curso com base em uma matriz curricular interdisciplinar, motivo pelo qual o Centro de Ensino e Aperfeiçoamento Funcional CEAF foi agraciado com prêmio no âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público.

Esse terceiro ciclo, como dito anteriormente, foi o de maior grandeza em termos não somente de quantidade de iniciativas, com as devidas conclusões, mas de projeção qualitativa, em razão da ampliação dos serviços à população, fruto da escuta e do estudo dos problemas de maior gravidade apontados pela população no processo de formulação da estratégia no ano de 2015 (Tabelas 12).

Nesse compasso, foi criado o Observatório Criminal no âmbito do Núcleo de Apoio Técnico Especializado (NAT), o que permitiu gerar conhecimento para subsidiar operações policiais de forma integrada, sobretudo intervir em operações complexas envolvendo facções criminosas. Anualmente, o Observatório Criminal expede um relatório analítico sobre os crimes violentos contra a vida no Acre e semanalmente expede um boletim com a variação dos indicadores criminais de maior letalidade.

**Tabela 12 – Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por tipo de intervenção – meio e fim**

Ciclos do Planejamento Estratégico	Iniciativas Área Fim	% Área Fim	Iniciativas Área Meio	% Área Meio	Total Geral	% Total Geral
2010-2011	28	62%	17	38%	45	100%
2012-2013	9	33%	18	67%	27	100%
2014-2015	10	18%	46	82%	56	100%
2016-2017	21	70%	9	30%	30	100%
Total	68	43%	90	57%	158	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

**Tabela 13 – Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por segmento profissional – membro e servidor**

Ciclos do Planejamento Estratégico	Iniciativas Membro	% Membro	Iniciativas Servidor	% Servidor	Total Geral	% Total
2010-2011	35	38%	10	15%	45	28%
2012-2013	19	20%	8	12%	27	17%
2014-2015	18	19%	38	58%	56	35%
2016-2017	21	23%	9	14%	30	19%
Total	93	100%	65	100%	158	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

A Tabela 14 apresenta a quantidade de iniciativas por responsabilidade de gestão da execução, organizada entre membros e servidores. O primeiro ciclo, 2010-2011, apresentou a maior ocorrência de iniciativas gerenciadas por membros, e no ciclo 2014-2015 ocorreu o menor percentual de iniciativas gerenciadas por membros, representando apenas 32% do total.

Importa mencionar, ainda, que o ciclo 2014-2015 foi voltado praticamente à estruturação física e gerencial das atividades funcionais. Foi o período que apresentou a maior quantidade de obras de infraestrutura, melhorias de rotinas, além de diversas atividades voltadas para a qualidade de vida no trabalho, com a implantação do Programa “Viver para Servir”, uma iniciativa voltada ao cuidado da saúde integral dos profissionais do Ministério Público do Acre. Foi implantado um Centro de Especialidades de Saúde (CES) para tratar da saúde física, mental, emocional e espiritual de servidores, membros e seus familiares. O referido programa recebeu reconhecimento no

âmbito do Conselho Nacional do Ministério Público no ano de 2016, chegando a atingir mais de 1.500 atendimentos integrais nesse ano.

Foi o ciclo de maior investimento em educação profissional para membros e servidores e contratação de profissionais, entre membros e servidores.

**Tabela 14 – Ciclos do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por segmento profissional – membro e servidor**

Ciclos do Planejamento Estratégico	Iniciativas Membro	% Membro	Iniciativas Servidor	% Servidor	Total Geral	% Total
2010-2011	35	78%	10	22%	45	100%
2012-2013	19	70%	8	30%	27	100%
2014-2015	18	32%	38	68%	56	100%
2016-2017	21	70%	9	30%	30	100%
Total	93	59%	65	41%	158	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

Importante perceber o desempenho do planejamento estratégico local, quando alinhado aos objetivos e áreas estratégicas do Conselho Nacional do Ministério Público, que refletem a estratégia nacional.

Foi constatada que as 158 iniciativas empreendidas nos quatro ciclos virtuosos da gestão estratégica estavam totalmente alinhadas com os objetivos nacionais. Das 122 iniciativas concluídas, 25% corresponderam à área de resultado profissionalização da gestão e 16% à área de unidade e eficiência institucional e operacional. Essas duas áreas correspondem ao conjunto de iniciativas voltadas às reformas e melhorias organizacionais e estruturais para dar sustentação ao modelo de gestão e à qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Destaca-se, também, a área de transformação social, que compreende as iniciativas de grande impacto para a sociedade, incluindo-se nessa área as iniciativas de atendimento do Centro de Atendimento à Vítima (CAV), voltado ao atendimento de violência de gênero; o Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), focado em atendimento na área de direitos humanos; o Núcleo de Apoio e Atendimento Psicossocial (Natera), atendimento a pessoas em situação de dependência química e situação de rua; o projeto “Galera do Bem”, voltado ao atendimento de adolescentes infratores; Cidades Saneadas,

iniciativa voltada a encerramento dos lixões e implantação de unidades de tratamento de resíduos sólidos, em parceria com as prefeituras, entre outras iniciativas (Tabela 15).

<b>Tabela 15 – Iniciativas do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por áreas de resultados do Planejamento Estratégico Nacional</b>					
<b>Áreas de Resultados do CNMP</b>	<b>Iniciativas concluídas</b>	<b>Iniciativas não realizadas</b>	<b>Iniciativas realizadas parcialmente</b>	<b>Total Geral</b>	<b>% Total</b>
Comunicação e relacionamento	14	1	3	18	11%
Defesa dos Direitos Fundamentais	8	5	1	14	9%
Indução de Políticas Públicas	6	6		12	8%
Profissionalização da gestão	33	3	3	39	25%
Redução da Corrupção	1	1		2	1%
Redução da Criminalidade	11			11	7%
Tecnologia da informação	14	1		15	9%
Transformação social	15	4	3	22	14%
Unidade e eficiência institucional e operacional	20	5		25	16%
<b>Total</b>	<b>122</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>158</b>	<b>100%</b>
<b>% Total</b>	<b>77%</b>	<b>16%</b>	<b>6%</b>	<b>100%</b>	

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

A Tabela 16 apresenta a consolidação dos objetivos estratégicos do primeiro período (2010-2015) e do segundo (2016-2021), totalizando 33 focos estratégicos da ação do Ministério Público do Acre em oito anos, organizados em quatro ciclos virtuosos de gestão da estratégia.

Como é possível perceber, o objetivo estratégico voltado para prevenção e repressão da criminalidade alcançou a maior quantidade de iniciativas, sendo que no ciclo 2016-2017 ocorreram sete. Entre elas pode-se destacar a iniciativa “Narco – combate às organizações criminosas”, que teve um alcance social de alto valor agregado, ao possibilitar o enfrentamento a organizações criminosas e efetivos resultados no combate à criminalidade enfrentada pelo Estado do Acre.

Nessa senda, impende frisar que o Ministério Público do Acre conseguiu organizar o seu laboratório tecnológico e de geração de

conhecimento e, atualmente, possui o maior sistema de inteligência do Acre, onde estão armazenadas milhares de informações a respeito das facções criminosas e membros integrantes. Em razão disso, subsidiou seis grandes operações policiais, com apreensão de bens na ordem de mais de R\$ 18 milhões e 815 pessoas denunciadas, produzindo o resultado esperado no modelo de gestão de desempenho em prol da sociedade.

Destaca-se ainda nessa seara criminal a criação do Centro de Atendimento à Vítima (CAV), instituído no ano de 2016 em atenção à indicação da população no processo de reformulação da estratégia do Ministério Público do Acre.

O CAV é um órgão auxiliar especializado em atendimento à vítima de violência de gênero. Por intermédio do CAV, foram criadas leis estaduais e municipais de reconhecimento do nome social de pessoas transexuais. Igualmente, por iniciativa do CAV, tramita o Projeto de Lei do Senado PLS nº 191/2017, que propõe a alteração do Art. 2º da Lei Maria da Penha.

No ciclo 2016-2017, o CAV realizou 1.339 atendimentos às vítimas de violência. Em 2019, o Ministério Público do Acre foi premiado pelo Fórum Nacional de Segurança Pública, em face da iniciativa (MPAC, 2017).

**Tabela 16 – Iniciativas do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre, por objetivo estratégico 2010-2017**

<b>Objetivos Estratégicos</b>	<b>2010-2011</b>	<b>2012-2013</b>	<b>2014-2015</b>	<b>2016-2017</b>	<b>Total Geral</b>	<b>%</b>
Atuar na prevenção e repressão da criminalidade	3	5	2	7	17	11%
Aproximar o Ministério Público e população acreana	4	2	6	3	15	9%
Garantir ambiente de trabalho motivador e voltado à inovação	1		12	2	15	9%
Aprimorar e padronizar processos e procedimentos administrativos e judiciais	1	4	6	2	13	8%
Implementar soluções tecnológicas e criativas, voltadas à inovação e à gestão do conhecimento		2	6	3	11	7%
Aprimorar a comunicação interna	2	3	3	2	10	6%
Atuar na defesa e proteção integral da criança e do adolescente	3	1	2	4	10	6%
Estabelecer política de gestão de alta <i>performance</i>	2	2	2	2	8	5%
Assegurar estrutura tecnológica que facilite a atuação ministerial	2	3	1		6	4%
Atuar no combate às queimadas, desmatamentos e no monitoramento das diversas formas de poluição, visando ao desenvolvimento sustentável	4		1		5	3%
Intensificar o combate ao crime organizado	1	1	2	1	5	3%
Prover infraestrutura física, segura, acessível e ecologicamente sustentável	1		4		5	3%
Capacitar continuamente membros e servidores	1	1	2		4	3%
Promover a efetivação dos direitos da pessoa idosa e da pessoa com deficiência	2	1		1	4	3%
Exercer o efetivo controle da execução penal	1		1	1	3	2%
Fortalecer, por meio da defesa coletiva, a proteção jurídica do cidadão nas relações de consumo	1		2		3	2%
Gerir recursos, garantindo efetividade e transparência da execução orçamentária	1		2		3	2%
Aprimorar/Intensificar a política de captação e gestão de recursos extraorçamentários	1		1		2	1%
Atuar de forma preventiva e repressiva no combate à improbidade administrativa e à corrupção	1			1	2	1%
Intensificar a atuação na repressão do abuso do poder político e econômico no processo eleitoral	1			1	2	1%
Monitorar as mudanças climáticas e atuar em situação de desastres naturais	2				2	1%

Promover o acesso da população à saúde	1	1			2	1%
Aprimorar a interlocução com os demais órgãos e instituições	1				1	1%
Aprimorar políticas e práticas de gestão de pessoas		1			1	1%
Atuar na regularização fundiária rural e urbana garantindo a função social da propriedade	1				1	1%
Combater a evasão fiscal	1				1	1%
Exigir a implementação de políticas sociais relacionadas à família	1				1	1%
Fiscalizar o adequado ordenamento do planejamento urbano	1				1	1%
Fortalecer a atuação extrajudicial e integrada entre os membros	1				1	1%
Institucionalizar a política de comunicação			1		1	1%
Intensificar as atividades de controle externo e orientação da atividade policial	1				1	1%
Promover a efetiva fiscalização das entidades de interesse social	1				1	1%
Racionalizar a atuação do Ministério Público na área cível	1				1	1%
Total	45	27	56	30	158	100 %

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

Por definição, os desajustes entre a realidade, oportunidades e concorrência são fontes geradoras de conflitos entre pessoas e grupos de interesse. Esses conflitos, seja na forma penal, civil ou administrativa, geram o conteúdo da atuação do Ministério Público.

Atuar na pacificação dos conflitos e buscar um sistema de Justiça mais célere e efetivo tem sido objeto de debates conceituais e metodológicos, mas sobretudo de inovações no modelo de gestão do Ministério Público brasileiro. As iniciativas inovadoras são respostas ao modelo de gestão de desempenho implementado e motivaram a atuação extrajudicial, impulsionando o aumento do atendimento ao cidadão (Tabela 17).



**Tabela 17 – Quantidade de atendimento dos órgãos auxiliares do Ministério Público do Acre, de 2010 a 2017**

<b>Órgãos Auxiliares</b>	<b>Atendimentos</b>	<b>%</b>
Centro de Atendimento ao Cidadão – CAC	69.091	54%
MP na Comunidade	44.467	35%
Centro de Atendimento à Vítima – CAV	1.339	1%
Núcleo de Apoio e Atendimento Psicossocial Natera	12.351	10%
Total	127.248	100%

Fonte: Diretoria de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Acre, 2020.

É notável a quantidade de atendimentos realizados pelo Ministério Público do Acre diretamente à população no período de 2010 a 2017, ainda que não se tenham registros de números precisos de atendimento anterior ao primeiro ano de aplicação do planejamento e gestão estratégica. Via de regra, só há dados e informações sistematizadas e disponíveis quando se aplica alguma ferramenta de planejamento, por isso a ausência de dados de atendimento anterior ao ano de 2010, o que arrefece as demonstrações comparativas. No entanto, é sabido que os órgãos auxiliares (CAC, CAV e Natera), criados na condição de projetos com vistas à concretização da estratégia, alargaram as portas da instituição, garantindo atendimentos específicos de cidadania a todo e qualquer cidadão, sobretudo no campo da informação sobre a garantia de direitos humanos.

Diante disso, no Ministério Público do Acre, a partir de 2010 – especialmente após a adoção da técnica de gestão de desempenho à luz da metodologia PES (2015) –, foram realizados quase 130 mil atendimentos por meio do Centro de Atendimento ao Cidadão (CAC), especializado em atendimento aos direitos humanos; do MP na Comunidade, com atendimentos voltados à cidadania; do Centro de Atendimento à Vítima (CAV), especializado em violência de gênero; e do Núcleo de Apoio e Atendimento Psicossocial (Natera), redundando em significativos resultados positivos para os cidadãos mercedores da tutela da instituição guardiã dos direitos fundamentais, gerando valor público.



5

## 5

## CONCLUSÃO

Longe de esgotar os estudos sobre o planejamento estratégico como ferramenta de governança, é importante destacar a singularidade do Ministério Público como estrutura de poder do Estado e como instituição do sistema de Justiça. Como poder de Estado, é a instituição defensora do cidadão; e como instituição de Justiça, é a titular da ação penal e civil pública e está legitimada a solucionar conflitos por meio da intervenção extrajudicial.

O planejamento como ferramenta de gestão é uma premissa, nesse caso, para construir a trajetória de um Ministério Público resolutivo, com mais agilidade e capacidade de pacificar conflitos, intervindo de forma proativa e preventiva.

Para responder à pergunta que motivou o presente estudo de caso, foi adotada a narrativa analítica. Essa metodologia permitiu reconstruir coerentemente a história do planejamento estratégico adotado pelo Ministério Público do Acre no período de 2010 a 2017, por ciclos de maturação. A narrativa analítica facilitou observar com maior precisão as mudanças e inovações que foram sendo introduzidas no período.

O estudo teórico do caso demonstrou que a estratégia é o centro da inteligência do negócio e que, dessa inteligência, centrada no conhecimento da realidade e das forças que operam sobre a sua dinâmica, nascem a proposição e a ação do novo, para que a organização, pública ou privada, promova a mudança necessária ao seu tempo.

Ficou demonstrado que o planejamento estratégico do Ministério Público do Acre foi capaz de promover e direcionar uma mudança no modelo de gestão organizacional. Atuar com projetos, aqui denominados iniciativas estratégicas, foi uma inovação. Além dos benefícios pragmáticos da organização da ação, foi necessário investir em processos de qualificação e renovação de profissionais.

Nessa perspectiva, o estudo analisou que mediante a adoção de uma Gestão Matricial de Resultados – a qual se consolidou em quatro

ciclos – e com a implementação de metodologia de gestão de desempenho, no caso o Planejamento Estratégico Situacional, ocorreu a efetiva melhora dos serviços prestados à população.

A sustentabilidade do modelo de gestão estratégica, na forma como ficou evidenciada no presente caso, foi alicerçada numa nova filosofia de trabalho, a partir da introdução das rotinas de monitoramento e avaliação.

Ficou patente a capacidade de ampliação do atendimento do Ministério Público do Acre ao cidadão, ampliando o alcance de sua ação. Somente em quatro iniciativas estratégicas de serviços especializados de órgãos auxiliares do Ministério Público, foram realizados quase 130 mil atendimentos entre 2010 e 2017. Vale ressaltar que parte desses atendimentos foi realizada diretamente nas comunidades, com as demandas resolvidas sem a judicialização.

Deve ser ressaltado, a demonstrar também a mudança de paradigma de gestão a partir de 2010, com a implementação do Planejamento Estratégico, que não existem dados relativos ao atendimento extrajudicial antes desse período, pois não havia nenhum tipo de organização que permitisse naquela época compilar e guardar essas informações.

Observou-se, pelo conjunto de iniciativas estratégicas implementadas, envolvendo uma quantidade expressiva de membros e servidores na execução da estratégia, que a atuação extrajudicial funciona como uma espécie de locomotiva da mudança paradigmática do modelo de gestão, sendo, portanto, o planejamento estratégico o direcionador do alvo da ação.

Como lições aprendidas, cabe destacar a importância dos recursos operacionais para viabilizar a estratégia. Destaca-se que, no primeiro ciclo, apenas 22 (49%) das 45 iniciativas formuladas foram concluídas. O estudo demonstrou que o resultado do primeiro ciclo foi impactado pelo pioneirismo da iniciativa, que envolve aprendizagem e mudança interna, e pela indisponibilidade de recursos operacionais. No entanto, no segundo e no terceiro ciclos, 93% das iniciativas formuladas foram efetivamente concluídas.

Assim, despertou a atenção a inovação no método de formulação da estratégia de um período para outro, quando foram aplicados fundamentos do Planejamento Estratégico Situacional (PES). O

diagnóstico, que anteriormente usava a matriz de SWOT, deu lugar ao estudo situacional do problema, com isso chegou-se ao consenso de colocar a vítima na centralidade da estratégia da instituição. Com esse foco situacional, a estratégia ficou mais nítida e tomou mais forma de ação.

A participação a partir do enfoque situacional do problema, com a caracterização de suas causas e possíveis soluções, ganhou relevo pela massa crítica a respeito da realidade social. O objeto da ação do Ministério Público é a mudança social, e esta é produzida pelo sujeito coletivo, conforme assevera Matus (1993b). O sujeito coletivo é o condutor; é ele que imprime força e direção ao objeto desejado. Só o sujeito coletivo produz a transformação social.

A gestão da estratégia sofreu modificações em cada ciclo para se adequar ao ritmo da gestão e do gestor. Destacou-se, na análise dos ciclos, a gestão 2014-2015, com a aproximação da Administração Superior ao nível tático-operacional, visando concretizar as iniciativas estratégicas, inclusive com o aumento do número de edições do projeto “MP na Comunidade” e a criação de um órgão auxiliar intitulado Centro de Atendimento à Vítima, em referência ao conteúdo da estratégia e resposta à situação-problema mais frequentemente apontada pela população no âmbito das audiências públicas.

A gestão tático-operacional, adotada no ciclo 2014-2015, realçou a importância da liderança na condução do processo de mudança em quaisquer dos níveis. A força da liderança determina, em grande medida, a obtenção dos resultados desejados.

A análise da estratégia em ação demonstrou que grande parte das iniciativas foi concluída, e algumas delas foram determinantes para o reposicionamento do Ministério Público no âmbito do sistema de Justiça. O Núcleo de Apoio Técnico Especializado (NAT) e o seu Observatório Criminal alcançaram um protagonismo nos estudos investigativos sobre organizações criminosas, inclusive servindo de referência no Ministério Público brasileiro ao compartilhar a estrutura de seu banco de dados.

A distribuição das iniciativas estratégicas em objetivos salientou o esforço voltado à adequação da estrutura material da organização, sobretudo por investimentos em recursos humanos, seja na contratação de força operacional, seja em investimentos em infraestrutura e capacitação.

Planejamento estratégico é uma matéria que não se esgota, não possui uma única e exclusiva técnica e é um processo que se renova, o que requer, acima de tudo, criatividade, capacidade de aprendizagem e perseverança. Isso significa dizer que há outras vertentes de pensamento para estudar o mesmo problema, cujas respostas poderão ser diferentes das encontradas neste estudo.

Diante das variáveis aqui identificadas, que influenciam a construção do futuro de uma instituição pública, é salutar que outros estudos sejam realizados a respeito da mesma matéria, sobretudo para qualificar melhor o papel da participação social e do poder de decisão da liderança, assim como para compreender melhor em que medida o alinhamento da estratégia do Ministério Público do Acre com o plano nacional corresponde à resposta à realidade que os profissionais da instituição almejam: um Ministério Público resolutivo, com capacidade operacional de reduzir o acúmulo de processos e a sobrecarga do sistema de Justiça, sendo protagonista na rápida solução dos conflitos sociais.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015. Disponível em:

[https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/29512/1/ARTIGO\\_OrçamentoPublicoInstrumento.pdf](https://www.repositorio.unb.br/bitstream/10482/29512/1/ARTIGO_OrçamentoPublicoInstrumento.pdf). Acesso em: 30 mar. 2021.

ANDREWS, Kenneth R. O conceito de estratégia empresarial. In: MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo de estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. p. 58-64.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CHIAVENATO, Idalberto. **Evolução do pensamento estratégico**: as origens da competição e do pensamento estratégico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público: um Retrato. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-planejamento-estrategico/atuacao/indicadores-de-gestao-e-atuacao-funcional-do-ministerio-publico-brasileiro/ministerio-publico-um-retrato?highlight=WyJ1bSlid1bSlslNjldHJhdG8iLCJyZXRYYXRvJywiLCJ1bSBYyXRYyXRVllo=>. Acesso em: 19 jun. 2020.

CRUZ, Felipe Lopes. **O impacto da satisfação das necessidades de informação na tomada de decisão inerente ao planejamento estratégico de uma organização pública federal**. 2013. 257 fl. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2013.

HUERTAS, Franco. **O método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: Editora FUNDAP, 1996.

LAMOUNIER, Cecília Gonçalves Batista. O processo de construção da Lei 11.794/2008 (Lei Arouca). 2015. Monografia – Universidade Federal de Brasília (UnB), Brasília, 2015. Disponível em:



[https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11174/1/2015\\_CeciliaGoncalvesBatisLamounier.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/11174/1/2015_CeciliaGoncalvesBatisLamounier.pdf). Acesso em: 19 jun. 2020.

MALTA, Maurício Pereira. **Reposicionando a Gestão Administrativa de uma estatal federal em uma consultoria interna de gestão de alto desempenho**: o fim da chamada “área meio” – um estudo de caso. Brasília: Instituto de Direito Público, 2020. Disponível em: [https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2760/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o\\_%20MAURICIO%20PEREIRA%20MALTA%20\\_MESTRADO%20EM%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA\\_2020.pdf](https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/2760/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_%20MAURICIO%20PEREIRA%20MALTA%20_MESTRADO%20EM%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA_2020.pdf). Acesso em: 30 mar. 2021.

MARINI, CAIO. Gestão de pessoas e a abordagem do governo matricial: o papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, 2005. Disponível em: <https://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2013/06/5-gestao-pessoas.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MARTINS, Humberto Falcão et al. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010.

MARTINS, Marcos Amancio P. **Gestão educacional**: planejamento estratégico e marketing. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MATUS, Carlos. El plan como apuesta. **Revista PES**, n. 2, p. 9-59, 1993a.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993b.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente**: governantes governados. São Paulo: Fundap, 2007.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. Relatório de Gestão. 2014. Disponível em: [https://issuu.com/ulisseslima8/docs/relat\\_rio2014-web](https://issuu.com/ulisseslima8/docs/relat_rio2014-web). Acesso em: 19 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. Relatório de Gestão. 2015. Disponível em: [http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio\\_Gestao\\_2015.pdf](http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio_Gestao_2015.pdf). Acesso em: 19 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. Resultados operacionais 2016. Disponível em:

[http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio\\_Gestao\\_2016.pdf](http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio_Gestao_2016.pdf). Acesso em: 19 jun. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. Resultados operacionais 2017. Disponível em: [http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio\\_Gestao\\_2017.pdf](http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio_Gestao_2017.pdf). Acesso em: 19 jun. 2020.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei complementar nº 101/2000 – Entendendo a LRF. 2. ed. atual. Brasília: Tesouro Nacional, abr. 2002. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2020.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

OTA, Eric Tatsuya. **Os desafios para o uso do Planejamento Estratégico nas organizações públicas**: uma visão de especialistas. Trabalho apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para a obtenção de grau de mestre. Rio de Janeiro, 2014.

PORTER, Michael. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

PORTER, Michael E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

REBOUÇAS, Djalma de P. Oliveira. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

RÊGO, José Fernandes. **Acre, o voo da águia**: desenvolvimento sustentável e economia verde na Amazônia brasileira. Rio Branco: Editora Bagaço, 2015.

SILVA, Benedicto. **Uma teoria geral de planejamento**. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, 1964.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## BIBLIOGRAFIA DE APOIO

AZEVEDO, Creuza da S. Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus. 1992. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v8n2/v8n2a03>. Acesso em: 19 jun. 2020.

CEJUDO, Guillermo et al. Research on public management policy change in the Latin American region: conceptual framework, methodological guide, and exemplars. IADB, 2002. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/research-public-management-policy-change-latin-american-region-conceptual-framework-methodological>. Acesso em: 19 jun. 2020.

idn



idp

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO