

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA SOB O PONTO DE VISTA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

ANTONIO REINALDO CARNEIRO OLIVEIRA JÚNIOR

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)

PLATINI GOMES FONSECA

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)

EMMANUELLE FONSECA MARINHO DE ANIAS DALTRO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

FRANCISCO RICARDO DUARTE

FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO (UNIVASF)

AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA BAHIA SOB O PONTO DE VISTA DA GOVERNANÇA PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO

O termo governança pública surgiu de reflexões capitaneadas pelo Banco Mundial, com vistas a analisar condições garantidoras de um Estado eficiente (DINIZ *apud* GONÇALVES, 2005). Para Diniz (*apud* GONÇALVES, 2005), importa esclarecer que o conceito de governança pública pode ser apresentado sobre várias perspectivas, em razão dos estudos desenvolvidos por diferentes áreas do conhecimento, a exemplo: Administração, Ciências Políticas, Administração Pública, dentre outras. No Brasil, um dos principais conceitos de governança é o adotado pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) que a define como “sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas” (IBGC, 2017).

Já em outra seara, Kissler e Heidemann (2006) contribuem para o entendimento de governança pública afirmando que ela se refere a políticas de desenvolvimento orientadas por pressupostos como: gestão, transparência, responsabilidades e legalidade do setor público.

O *International Federation of Accountants* (IFAC) colabora afirmando que a governança no setor público compreende os mecanismos - político, econômico, sócio-ambiental, administrativo, legal, etc. - colocados em prática para garantir que os resultados pretendidos para as partes interessadas sejam definidos e alcançados (IFAC, 2013).

Ressalta-se que, embora haja definições distintas, em todos os conceitos de governança apresentados são verificadas palavras fundamentais à compreensão do que é governança, quais sejam: direção, monitoramento, controle, gestão, responsabilidade, transparência, legalidade, resultados e eficácia.

Atentos à questão da implantação de mecanismos de governança no setor público, o Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA), por meio do Ato Normativo (AN) nº 005/2015, instituiu o Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica (SIPLAGE). O SIPLAGE é apresentado como o conjunto de funções, unidades gerenciais e instrumentos que se articulam para a condução do processo de planejamento do MPBA.

Assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar como o SIPLAGE, no âmbito do MPBA, contribui para a governança na organização e como objetivos específicos identificar aspectos conceituais sobre Governança Pública; descrever os componentes e práticas dos mecanismos de governança antes e depois da publicação do Ato Normativo nº 005/2015; identificar qual(is) componente(s) e prática(s) de governança foram mais reforçados pelas ações do SIPLAGE.

Como referencial para a análise será adotado o documento “Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”. Publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), o documento basilar apresenta e discute o que chama de mecanismos de liderança, estratégia e controle, desdobrando-os em práticas que, se empreendidas, podem elevar os níveis de governança da organização. Assim, apoiado no referencial do TCU, este trabalho adota como pressupostos que a liderança organizacional foi o componente mais reforçado pela gestão e que o componente pessoas e competências, foi o

menos reforçado pela gestão do MPBA após implantação do SIPLAGE, ambos a serem verificados mediante pesquisa aplicada qualitativa.

Numa perspectiva teórica, este trabalho apresenta, como principal contribuição, a utilização do quadro de análise do TCU para analisar um mecanismo de governança, avançando sobre os estudos realizados numa perspectiva mais genérica (PETERS, 2013). No âmbito prático, este trabalho pode se constituir num estímulo para outras avaliações similares, inclusive por iniciativa dos próprios órgãos governamentais. Ademais, há campo para o estudo sobre o Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica - SIPLAGE instituído no âmbito do MPBA, dada a sua recente implantação.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança Pública

O termo governança tem sido usado das mais diversas formas e por diversas disciplinas, tais quais administração, relações internacionais, gestão pública etc. Kissler e Heidemann (2006) indicam que “a *governança* se tornou um conceito-chave, que todos utilizam sem saber exatamente o que é.”. Em razão disso Kooiman (2003) *apud* Raquel & Van Bellen (2012) aponta para a necessidade de se estabelecer dimensões de análise antes que se extraia qualquer contribuição.

Robichau (2011) *apud* Raquel e Van Bellen (2012) ensina que:

ao longo dos últimos trinta anos, a Administração Pública Burocrática foi parcialmente substituída pela Nova Administração Pública e agora para uma perspectiva de Governança Pública.

Esta informação é relevante para que se atente à importância da Governança Pública nos dias atuais. Percebe-se a elevação do conceito que deixa de ser apenas um item de uma nova administração, passando a ser uma nova perspectiva. Destaca-se, também, o reconhecimento da permanência de alguns elementos da burocracia weberiana, mesmo que o pensar administrativo tenha tomado outro norte, notadamente no sentido da flexibilização das estruturas hierárquicas.

Lyrio, Dellagnelo e Lunkes (2017) citam o entendimento de diversos autores, no sentido de que com a crise do modelo gerencial de administração pública (1990) no Brasil, a governança surge como uma nova abordagem com o fim de melhor coordenar Estado, Mercado e Sociedade.

Löffler (2001) citado por Kissler e Heidemann (2006) apresenta um conceito que cita vários elementos significativos, a saber: parceria, eficácia, transparência e sustentabilidade:

uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Peters (2013) ensina que a palavra governança se origina de um vocábulo grego que significa direção. Deduz, então ser elementar governança a direção da economia e da sociedade visando objetivos coletivos. Já Matias-Pereira (2010) *apud* Rodrigues & Rodrigues (2017, p.4) leciona que a governança pública determina o equilíbrio de poder entre cidadãos e governantes para que os interesses pessoais não prevaleçam sobre o bem comum. Já Secchi (2009, p.359) afirma que:

GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública.

O presente trabalho segue o entendimento do já mencionado referencial de governança pública, onde se observa um alinhamento com tudo até então explanado:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (TCU, 2014).

O TCU esclarece que a governança tem três funções básicas: avaliar, direcionar e monitorar. Aduz ainda que para que estas funções sejam efetivadas, a governança põe em prática o que chama de mecanismos de liderança, estratégia e controle.

2.1.1 – Referencial Básico de Governança - Aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública

Com o intuito de promover uma melhoria da governança pública nos entes federativos, o TCU publicou o documento Referencial Básico de Governança. Para o órgão “trata-se de documento que reúne e organiza boas práticas de governança pública que, se bem observadas, podem incrementar o desempenho de órgãos e entidades públicas.” (TCU, 2014, p.6). O Órgão propõe a análise dos níveis de governança dos órgãos da Administração Pública partindo da definição dos mecanismos de liderança, estratégia e controle. Tais mecanismos são desdobrados em componentes, práticas, e por fim, itens de controle. Estas subdivisões são chamadas de níveis de análises. Tais níveis de análise foram fundamentais para a consecução do presente trabalho. Para efeito do crédito devido, observe-se que todos os conceitos acerca dos mecanismos e componentes citados abaixo, foram extraídos do Referencial Básico de Governança do TCU – conforme Figura 01.

FIGURA 1 – COMPONENTES DOS MECANISMOS DE GOVERNANÇA



Fonte: TCU (2014)

a) Mecanismo de Liderança

O mecanismo de liderança é o:

conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. (TCU, 2014, p. 37)

Tal mecanismo foi associado aos componentes de: *peças e competências (Componente L1)*, que considera que os resultados da organização dependem das pessoas que nela trabalham. Por isso, as pessoas da alta administração devem ter as competências necessárias para o exercício do cargo; *princípios e comportamentos (Componente L2)* é um componente que se refere aos padrões de comportamento exigidos das pessoas vinculadas às organizações do setor público, assumindo que tais padrões devem ser observados pelos membros da alta administração, gestores e colaboradores (IFAC, 2001); *liderança organizacional (Componente L3)* é um componente que considera que, em decorrência dos princípios da coordenação e da delegação de competências, a administração estabelece uma estrutura de unidades e subunidades funcionais, nomeia gestores para executar os planos em direção ao cumprimento dos objetivos e das metas institucionais. O TCU destaca ainda que a responsabilidade final pelos atos desses gestores ainda é da autoridade delegante; *sistema de governança (Componente L4)*, refere-se ao modo como os diversos atores se organizam, interagem e procedem para obter boa governança. Engloba as instâncias internas e externas de governança, fluxo de informações, processos de trabalho e atividades relacionadas a avaliação, direcionamento e monitoramento da organização.

b) Mecanismo de Estratégia

A Estratégia é definida pelos líderes citados no mecanismo anterior, com vistas a estabelecer aspectos como:

escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização; avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. (TCU, 2014, p. 37).

São componentes do mecanismo de estratégia: *relacionamento com partes interessadas (Componente E1)*. O TCU (2014) citando o IFAC (2001) delimita este componente por considerar que um “modelo de governança deve propiciar o equilíbrio entre as legítimas expectativas das diferentes partes interessadas, a responsabilidade e discricionariedade dos dirigentes e gestores e a necessidade de prestar contas”; *estratégia organizacional (Componente E2)* é um componente que refere-se à necessidade que a instituição tem de traçar seus objetivos, definir sua estratégia e implementar acompanhamento e orientar ações de melhoria; e *alinhamento transorganizacional (Componente E3)* que considera que para “atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais”.

c) Mecanismo de Controle

O controle visa avaliar e tratar de forma permanente os processos executados, o que é realizado através de: *gestão de riscos e controle interno (Componente C1)* é um instrumento que lida com o desafio da governança nas organizações do setor público de determinar quanto risco aceitar na busca do melhor valor para os cidadãos e demais partes interessadas, o que significa prestar serviço de interesse público da melhor maneira possível (INTOSAI, 2007

apud TCU, 2014); *auditoria interna (Componente C2)* visa avaliar a eficácia dos controles internos implantados pelos gestores; e *accountability e transparência (Componente C3)*. Este componente refere-se aos mecanismos de prestação de contas e de responsabilização para garantir a adequada *accountability* (responsabilidade com ética). Todos estes componentes acima relacionados, como dito, foram ainda desdobrados em práticas não exaustivas, que visam possibilitar que as partes interessadas obtenham os resultados pretendidos.

2.2 – Ministério Público do Estado da Bahia (MPBA)

O artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, estabelece:

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

O MP é órgão da Administração Pública Direta e compreende o Ministério Público da União (que compreende o Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios) e o Ministério Público dos Estados. A legislação que rege o funcionamento deste órgão é extensa e não será aqui discutida, contudo, a título informativo, tem-se: a Constituição Federal (Capítulo IV, Seção I); a Lei Orgânica Nacional do MP (Lei 8625/1993). Tem-se ainda, relativa ao MPBA: Constituição do Estado da Bahia (Capítulo IV, Seção I); Lei Complementar Estadual nº 11/1996 (Lei Orgânica do MPBA); Lei Complementar Estadual nº 24/2006 (sobre a Ouvidoria do MPBA) etc. O próprio Órgão (MPBA, 2014) assim se define: “O Ministério Público estadual é representado pelos Procuradores e Promotores de Justiça, que trabalham para garantir os direitos dos cidadãos”.

A estrutura do MPBA compreende, entre outros, o Procurador-Geral de Justiça, a Corregedoria-Geral do Ministério Público, o Colégio de Procuradores de Justiça, Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça e Conselho Superior do Ministério Público, considerados Administração Superior do MPBA; diversos órgãos auxiliares; as Procuradorias de Justiça e as Promotorias de Justiça, consideradas órgãos de Administração do MPBA. A Instituição tem como missão “Defender a sociedade e o regime democrático para garantia da cidadania plena.” Já a sua visão é “Ser reconhecida como uma instituição de excelência, indutora de respeito aos direitos fundamentais e interesses sociais.” (MPBA, 2014). O órgão utiliza departamentalização mista: **por função**, vez que há diversos setores auxiliares principalmente na capital do Estado (Diretoria de Tecnologia, Diretoria de Recursos Humanos) a maioria subordinada à Superintendência de Gestão Administrativa; e **por serviços**, vez que as Promotorias de Justiça, que são as responsáveis pelo contato direto do Órgão com a sociedade e suas demandas, são divididas por áreas de atuação como: Promotorias Criminais, Promotorias de Cidadania, Promotorias de Saúde etc.

2.3 – Gestão Estratégica

Mintzberg (1994) *apud* Santos (2008, p. 325) ensina que gestão estratégica é um “processo dinâmico, sistemático e cíclico de análise, escolha e implementação”. Dito isto, é importante pontuar que a gestão estratégica aqui em análise é o modelo de gestão implantado no Ministério Público da Bahia pelo Ato Normativo nº 005/2015. Tal ato instituiu o Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do Ministério Público da Bahia – SIPLAGE e criou seus Subsistemas de Planejamento, Orçamento e Monitoramento e Avaliação.

Os argumentos utilizados para a edição do AN 005/2015 e instituição do SIPLAGE foram: a) a necessidade do cumprimento das diretrizes estabelecidas no Plano Estratégico

2011-2023 e nos consequentes Planos Gerais de Atuação do MPBA; b) o crescimento de ações integradas e regionalizadas das Promotorias de Justiça em todo o Estado, no propósito de dinamizar a atuação Institucional; c) que o MPBA, integra, na qualidade de órgão setorial, o Sistema de Planejamento do Estado da Bahia, coordenado pela Secretaria de Planejamento do Poder Executivo – SEPLAN, responsável pela consolidação dos instrumentos legais de planejamento instituídos nos Artigos 159 a 163 da Constituição do Estado da Bahia de 1989: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA; d) a importância da criação de uma rede de planejamento e gestão estratégica, no âmbito do MPBA, que atue de forma coordenada e integrada nas diferentes etapas do processo de planejamento.

O SIPLAGE consiste no conjunto articulado de funções, unidades gerenciais e instrumentos que, por meio de processos e procedimentos orientam-se permanentemente para a condução do processo de planejamento do MPBA. Entre outros, merece destaque o objetivo do SIPLAGE que implica em elaborar, executar, monitorar, avaliar e revisar os planos, programas e orçamentos do MP. Para melhor entender a composição do SIPLAGE, elaborou-se o seguinte quadro 01:

QUADRO 1 – COMPOSIÇÃO DO SIPLAGE

Composição do SIPLAGE	
órgão	composição
Órgão Deliberativo – Comitê de Gestão Integrada - CGI;	I. Procurador-Geral de Justiça; II. Procurador-Geral de Justiça Adjunto; III. Corregedor-Geral; IV. Chefe de Gabinete; V. Secretário-Geral; VI. Coordenador de Gestão Estratégica; VII. Coordenador do CEAF; VIII. Superintendente da SGA; IX. Representante do Colégio de Procuradores de Justiça a ser indicado pelo PGJ
Unidade Central – Coordenadoria de Gestão Estratégica - CGE;	-----
Unidades Setoriais	I. a Corregedoria Geral; II. o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do MP – CEAF; III. os Centros de Apoio Operacional, Grupos e Núcleos; IV. as Promotorias Regionais; V. a Unidade de Suporte à elaboração de Projetos e Captação de Recursos da CGE VI. as Diretorias da Superintendência de Gestão Administrativa - SGA; VII. a Central Integrada de Comunicação - CECOM.

Fonte: MPBA (2015)

São atribuições do Órgão Deliberativo: aprovar o Regimento Interno elaborado, bem como as diretrizes propostas pelo Unidade Central do SIPLAGE; priorizar as diretrizes para a elaboração dos instrumentos de planejamento; apreciar os relatórios de avaliação da ação do MP, a partir dos relatórios de monitoramento e avaliação emanados pela Unidade Central do SIPLAGE. A Unidade Central – Coordenadoria de Gestão Estratégica – CGE, como o nome

indica, é responsável por coordenar o sistema, além do disposto no art. 7º do ato normativo em questão:

- I. realizar parcerias interinstitucionais, a fim de mobilizar recursos para o financiamento de programas e projetos em prol da cidadania plena;
- II. coordenar, além da execução das atividades próprias de planejamento estratégico, o processo de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos instrumentos de planejamento no âmbito desse Sistema, assim como a realização de estudos e análises, em estreita articulação com as unidades setoriais;
- III. propor as diretrizes e estabelecer orientações e instrumentos regulamentadores do processo de planejamento;
- IV. estabelecer fluxos permanentes de informações entre os órgãos e unidades do MP direcionados ao cumprimento dos objetivos estratégicos;
- V. articular com órgãos governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, que atuem em áreas de interesse estratégico do MP, para subsidiar o estabelecimento de parcerias.

Já às unidades setoriais do sistema cumpre executar atividades de planejamento, programação, orçamento, monitoramento e avaliação; desenvolver estudos, análises e projetos; e captar recursos financeiros.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Estratégia Metodológica

Quanto à natureza, foi desenvolvida uma pesquisa aplicada qualitativa. Para Godoy (1995, p.7) “a abordagem qualitativa, por meio de seus diferentes subtipos de pesquisa ... tem lugar assegurado como uma forma viável e promissora de trabalhar em ciências sociais”. A autora acrescenta que “Quando o estudo é de caráter descritivo e o que se busca é o entendimento do fenômeno como um todo, na sua complexidade, é possível que uma análise qualitativa seja a mais indicada.”.

A abordagem adotada foi de estudo de caso. Ventura (2007) apresenta como característica do estudo de caso, o fato de “estudar uma unidade, bem delimitada e contextualizada, com a preocupação de não analisar apenas o caso em si, como algo à parte, mas o que ele representa dentro do todo e a partir daí.”. O que indica a pertinência da abordagem adotada neste trabalho.

Quanto aos instrumentos de coleta de dados, utilizou-se de roteiro de entrevista semi-estruturada, além de documentos. Boni e Quaresma (2005, p.8) ensinam que “as entrevistas semi-estruturadas combinam perguntas abertas e fechadas, onde o informante tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto.”. Com relação a documento como instrumento de pesquisa, Sá-Silva et al. (2009, p.13) orienta que podem ser a principal fonte de dados, mas também funcionam como um instrumento metodológico complementar. Atentando-se para os objetivos, a pesquisa foi eminentemente descritiva.

Optou-se pela análise de conteúdo como técnica de análise de dados para as respostas das entrevistas, bem como análise documental. Sobre a análise de conteúdo Júnior (2005, p.380) ensina que “o objeto de estudo é o registro em si, presente em um texto, um documento, uma fala ou um vídeo.”. Moraes (1999) afirma ainda que “possibilita o atendimento de inúmeras necessidades de pesquisadores envolvidos na análise de dados de comunicação, especialmente aqueles voltados a uma abordagem qualitativa.”. Os agentes entrevistados foram: uma autoridade administrativa componente do Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público; uma gerente do SIPLAGE e um servidor do Recursos Humanos do MPBA.

O corte temporal de análise o objeto (implementação – antes e depois – do sistema de planejamento e gestão estratégica do Ministério Público da Bahia) foi o período de 2012 à 2017.

3.2 Etapas Metodológicas

Assim, essa pesquisa seguiu as seguintes etapas metodológicas: 1) Identificação aspectos conceituais sobre Governança Pública: nessa etapa, buscou-se, no referencial teórico, um modelo de análise que possibilitasse analisar a contribuição do sistema de planejamento e gestão estratégica do Ministério Público da Bahia para a governança da instituição; 2) Descrição dos componentes e das práticas de mecanismos de governança antes da publicação do Ato Normativo (AN) nº 005/2015: esse estágio da pesquisa permitiu, através de documentos – tais como: ofícios circulares, avisos, relatórios, compreender como a governança era construída antes da implementação do sistema de planejamento e gestão estratégica; 3) Descrição dos componentes e das práticas de mecanismos de governança após a publicação do Ato Normativo (AN) nº 005/2015: Já através da entrevista e dos documentos, foi possível identificar como o sistema de planejamento e gestão estratégica alterou a estrutura administrativa e como contribuiu a governança na instituição; 4) Identificação de qual(is) componente(s) e prática(s) de governança foram mais reforçados pelas ações do SIPLAGE: a partir do cruzamento dos dados coletados e analisados, tornou-se possível ponderar o modelo de análise, encontrando as dimensões que mais e menos contribuíram para a governança.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

As informações abaixo foram extraídas das respostas de uma autoridade administrativa e outros dois servidores ligados à administração do MPBA, ao roteiro de entrevista semiestruturada, bem como dos documentos analisados. Para fins de apresentação, as respostas às práticas foram consolidadas por componentes.

a) Componente L1 – pessoas e competências;

Os membros de todas as áreas da alta administração da instituição já são escolhidos com base em processos seletivos e eleitorais já consolidados que são baseados em Atos Normativos e/ou Legislação vigente. O Ato 005/2015 - MPBA apenas ratifica o processo de composição de um sistema com os integrantes da alta administração e demais integrantes. Embora o SIPLAGE tenha como compromisso o alcance de resultados organizacionais, não se relaciona com a instituição ou o reforço de garantias ou benefícios para angariar bons profissionais para a alta administração do MPBA. Todos os direitos e deveres dos servidores em questão foram instituídos pela legislação vigente. A capacitação da alta administração foi executada na instauração do sistema, onde foram passadas as responsabilidades de cada um dos membros, contudo o AN 005/2015 não interfere diretamente no processo de avaliação de desempenho dos membros, vez que isso não se aplica ao sistema.

b) Componente L2 – princípios e comportamentos:

Os padrões éticos e de comportamento já estão estabelecidos em Legislação e Normatizações específicas. O Ato 005/2015 estabelece um “Sistema” de gestão e planejamento, os papéis e responsabilidades de cada unidade que a compõe de forma a alcançar os objetivos definidos no próprio Ato. Acredita-se que indicadores facilitem o acompanhamento das ações dos servidores. Ainda quanto ao controle das ações dos membros da alta administração, acrescenta-se que o órgão deliberativo do SIPLAGE toma as decisões com base nas exposições dos especialistas das áreas e dos indicadores. Possíveis “conflitos”

nas votações das decisões são dirimidos no momento das aprovações dos instrumentos. Os valores e princípios que devem nortear a conduta dos servidores já são seguidos através de Legislação e Atos específicos.

c) Componente L3 – liderança organizacional:

O direcionamento da gestão da organização foi estabelecido pelo seu Planejamento Estratégico Institucional. O “Sistema” estabelecido pelo Ato controla o alcance dos indicadores estratégicos definidos no Plano Institucional. A melhoria dos indicadores estratégicos pode ser o sinalizador do alcance das metas e consequentemente da melhoria da gestão. Estabelecidos tais indicadores, cada área da instituição tem suas responsabilidades pelo alcance das mesmas. Todos os projetos são acompanhados através de ferramentas de gestão.

Quanto à política de delegação, não há, por meio do Ato Normativo, o estabelecimento de reserva de poderes nem o estabelecimento de períodos de mandatos. A gestão de riscos, por sua vez, faz parte da gestão de projetos. Quanto ao controle interno, existe uma Controladoria formalmente criada cujas competências trabalham nas conformidades dos procedimentos internos contribuindo com os alcances dos objetivos organizacionais e na avaliação das não-conformidades.

d) Componente L4 – sistema de governança:

O Ato criou a instância de Governança apenas para o Sistema de Planejamento e Gestão (planejamento estratégico e planejamento orçamentário). As demais instâncias de Governança tratam das demais áreas da instituição. Sendo que a divulgação das ações foi devidamente efetuada pelos meios de comunicação e controles internos e atualmente funcionam perfeitamente e de forma integrada. Para a governança em outras áreas da instituição, o Ato colaborou com atividades relacionadas à tomada de decisão, à elaboração, implementação e revisão de diretrizes, ao monitoramento e ao controle. Sobre o balanceamento de poder esclarece apenas que as decisões relacionadas ao Planejamento Estratégico e ao Planejamento Orçamentário são de responsabilidades do SIPLAGE e que o princípio da segregação e funções é respeitado.

e) Componente E1 – relacionamento com partes interessadas

O SIPLAGE faz um trabalho intenso de comunicação com as áreas envolvidas e com os gestores dos projetos institucionais. Além disso, tem um canal de comunicação efetivo por conta do acompanhamento e monitoramento das ações. Antes, apesar de um planejamento estratégico elaborado em 2011, não havia possibilidade de acompanhamento, pois as responsabilidades não eram definidas, as cobranças, recomendações ou orientações dependiam de iniciativas isoladas ora da Superintendência de Gestão Administrativa, ora da Corregedoria ou de algum Centro de Apoio Operacional. Não havia acompanhamento contínuo e efetivo dos indicadores. Alguns dos projetos institucionais, cujo foco é a melhoria do atendimento à sociedade, conta com ações como a realização de Audiências Públicas para escutar a sociedade. Com isso o resultado é avaliado e, caso pertinente, incorporado às questões de operacionalização dos projetos. Cada projeto institucional tem como função inerente estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia, com outras organizações e com as partes de controle. Por exemplo, existe um projeto da área de Comunicação Institucional que é responsável por fazer o trabalho de ouvir o público externo (pesquisa de imagem) e alinhar as ações para melhorar os resultados. Através do monitoramento efetivo e constante da Coordenadoria de Gestão Estratégica, que, na sua finalidade, acompanha diariamente os projetos e planos de ações institucionais, o Ato Normativo 005/2015 colabora

para assegurar que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos.

f) Componente E2 – estratégia organizacional

A finalidade do Ato foi justamente criar um modelo de gestão da estratégia integrado ao Planejamento Orçamentário. As reuniões periódicas e o monitoramento das ações confere o caráter de transparência dado ao SIPLAGE. A estratégia da organização foi estabelecida pelo Planejamento Estratégico que envolveu toda a organização. Ao SIPLAGE cumpre o trabalho de revisão e melhoria constante. A Coordenadoria de Gestão Estratégica é responsável pelo monitoramento e avaliação dos indicadores e o faz pelo acompanhamento contínuo. Esta área consolida as informações e submete em reuniões específicas para ciência e deliberação do SIPLAGE.

h) Componente E3 – alinhamento transorganizacional

Existem projetos institucionais que, pela sua natureza transversal, envolve diversos atores externos. Mesmo com esse envolvimento, é de responsabilidade dos gestores destes projetos formular, implementar e monitorar a ação de cada ator, seja ele interno ou externo.

i) Componente C1 – gestão de riscos e controle interno

A Gestão dos riscos está incorporada em cada projeto. Ademais, um trabalho de gestão de projetos bem feito e bem controlado, sempre contribui para a gestão dos riscos e para a garantia das conformidades melhorando o desempenho institucional. Já sobre o controle interno, existe uma área, formalmente criada por Ato específico, que é responsável por estas atividades.

j) Componente C2 – auditoria interna

A auditoria interna é praticada pela Controladoria Interna e criada com Ato específico.

k) Componente C3 – *accountability* e transparência

A Transparência do MP-BA segue o manual de transparência pública definido pelo Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, com mais de 300 itens, incluindo indicadores de gestão estratégica. Na última avaliação, o MP-BA figurava entre os 08 mais transparentes do país. As ações e os resultados alcançados pelo SIPLAGE constam do relatório de prestação de contas do Tribunal de Contas do Estado – TCE e do relatório de Gestão da Superintendência de Gestão Administrativa. O alcance dos objetivos dos projetos estratégicos visa melhorar a atuação da Instituição e consequentemente prestar um melhor serviço para a sociedade. Em uma Instituição onde a cada 2 anos existe eleição para troca do dirigente máximo, é de extrema importância uma área de gestão estratégica forte e atuante. Para garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação é feito um trabalho de conformidade pela Controladoria. Qualquer indício verificado pela Gestão do Projeto deve ser direcionado para apuração pela Superintendência e pela Controladoria Interna.

Apresentados os principais dados obtidos na pesquisa de forma individualizada por elemento, passa-se então para uma análise genérica que foi realizada por meio de cruzamento dos dados da entrevista e documentos, com a finalidade de ampliar a análise da discussão.

O roteiro de entrevista semiestruturada apresentado aos agentes participantes, visou avaliar como o Ato 005/2015 – MPBA influenciou ou influencia as práticas de governança no

MPBA. Em outros termos, visou levantar informações que permitissem analisar como o Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica – SIPLAGE instituído pelo AN 005/2015 - MPBA colabora com as práticas de governança da instituição.

Pelas respostas apresentadas percebeu-se que as práticas de governança do *componente L1 – pessoas e competências* do Mecanismo Liderança, não sofreram interferência do Ato 005/2015 – MPBA. Os procedimentos para seleção dos membros da alta administração do Ministério Público são regulados por legislação específica e atos anteriores ao SIPLAGE. Tal sistema também não tem relação com a avaliação de desempenho dos membros do Ministério Público. A prática L1.4 (garantir que o conjunto de benefícios, caso exista, de membros de conselho de administração ou equivalente e da alta administração seja transparente e adequado para atrair bons profissionais e estimulá-los a se manterem focados nos resultados organizacionais) pouco relaciona-se com o Ministério Público. Ainda que tal prática seja relacionada no caso do MPBA com os benefícios e vantagens dos Promotores de Justiça, Procuradores ou Conselheiros, ou até mesmo a Agentes Gestores (superintendente, coordenadores etc), não compete ao SIPLAGE garantir benefícios de servidores públicos.

Já com relação ao *componente L2 – princípios e comportamentos*, tem-se as seguintes observações. O Ato Normativo 005/2015 não fortaleceu ou propiciou a adoção de código de ética e conduta que definiu padrões de comportamento dos membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração, vez que os padrões éticos são determinados em legislação preexistente e os projetos desenvolvidos pelo SIPLAGE não relacionam-se com a criação ou reforço tais aspectos. Toda Administração Pública, inclusive o SIPLAGE, deve atentar para princípios específicos. Por outro lado, ainda que o poder de decisão esteja concentrado nas mãos da figura do(a) Procurador(a) Geral de Justiça, para evitar que preconceitos, vieses ou conflitos de interesse influenciem as decisões e as ações de membros do conselho de administração ou equivalente e da alta administração, o Ato Normativo 005/2015 colabora a partir do momento que cria um sistema de planejamento para toda a Instituição, desenvolve projetos e conta com um órgão deliberativo que toma as decisões com base nas exposições dos especialistas das áreas e dos indicadores. O entrevistado esclarece que os “conflitos” nas votações das decisões, são dirimidos no momento das aprovações dos instrumentos. Portanto, há sim um reforço mesmo que indireto da prática L2.2.

Quanto à prática L2.3, pelas palavras do entrevistado atenta-se para outro reforço indireto, pois a instituição de projetos pelo SIPLAGE e o acompanhamento das ações por meio de indicadores norteiam a atuação dos dirigentes, ainda que os valores e princípios éticos sejam seguidos por força de Legislação e Atos específicos.

A *liderança organizacional (componente L3)* foi reforçada com a entrada em vigor do AN 005/2015. A primeira prática analisada refere-se à avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão da organização, especialmente quanto ao alcance de metas organizacionais. Ainda que o direcionamento da gestão da organização tenha sido estabelecido pelo seu Planejamento Estratégico Institucional (datado de 2011), o SIPLAGE controla o alcance dos indicadores estratégicos definidos no Plano Institucional. Sobre a responsabilização pelo estabelecimento de políticas e diretrizes para a gestão da organização e pelo alcance dos resultados previstos (política de controle interno), tem-se que o SIPLAGE estabeleceu indicadores e cada área da instituição tem suas responsabilidades pelo alcance de determinadas metas. Os projetos são acompanhados através de ferramentas de gestão. Não há, contudo, qualquer reforço à prática L3.3, pois o Ato Normativo 005/2015 não colaborou para assegurar, por meio de política de delegação e reserva de poderes, a capacidade das instâncias internas de governança de avaliar, direcionar e monitorar a organização. O Ato não colaborou, também, para a responsabilização pela gestão de riscos e controle interno, pois a resposta

apresentada não permite qualquer conclusão: “Gestão de riscos faz parte da gestão de projetos.”. Também não se vislumbrou que o Ato em estudo tenha assegurado a avaliação dos resultados das atividades de controle e dos trabalhos de auditoria, vez que tais atividades, no MPBA desenvolvidas pela Corregedoria Geral do Ministério Público, não se submetem à avaliação do SIPLAGE.

Acerca do *componente L4 – sistema de governança* faz-se as seguintes observações. O Ato Normativo 005/2015 colaborou para se estabelecer instância de governança apenas para o Sistema de Planejamento e Gestão (prática L4.1 pouco reforçada). Pela análise da resposta à prática L4.2, o ato não colaborou para garantir o balanceamento de poder e a segregação de funções críticas, contudo destaca-se que nas ações do SIPLAGE o princípio da segregação e funções é respeitado. Por fim destaca-se que foi respondido que o sistema de governança foi instituído pelo Ato Normativo 005/2015 apenas para o Sistema de Planejamento e Gestão. Contudo, acredita-se que não há divisão de governança pública por áreas da instituição, em que pese sejam observadas práticas de governança em diversos setores.

Ademais, o Sistema de Planejamento e Gestão Estratégica conta com diversos projetos que afetam toda a instituição e implicam em elevar a efetividade da atividade-fim do Ministério Público. O Channel, que é o Sistema de Governança Institucional utilizado no Ministério Público, é um sistema para toda a Instituição. A divulgação foi devidamente efetuada pelos meios de comunicação e controles internos e atualmente funcionam perfeitamente e de forma integrada.

Acerca das práticas relacionadas ao *componente E1 – relacionamento com partes interessadas*, o agente informou que há intensa comunicação com as áreas envolvidas e com os gestores dos projetos institucionais. Informou ainda que há um canal de comunicação efetivo por conta do acompanhamento e monitoramento das ações. Isso permite inferir que o Ato 005/2015, que instituiu o SIPLAGE, colaborou para estabelecer e divulgar canais de comunicação com as diferentes partes interessadas e assegurar sua efetividade. Considera-se, então, a prática E.1.1, afetada pelo sistema analisado. Outra prática significativamente afetava pelas ações do SIPLAGE é a E1.2, que consiste na promoção da participação social, com envolvimento dos usuários, da sociedade e das demais partes interessadas na governança da organização, pois, como já informado, há projetos institucionais cujo foco é a melhoria do atendimento à sociedade, onde conta-se com iniciativas como a realização de Audiências Públicas e consequente avaliação dos resultados e possíveis alterações de projetos e da atuação ministerial.

O ato também colaborou para se estabelecer relação objetiva e profissional com a mídia e com outras organizações (Prática E1.3), pois foi apresentado outro exemplo de projeto que visa o diálogo com o público externo, ademais a comunicação com as partes interessadas é inerente a cada projeto empreendido pelo Ministério Público. A última prática do componente relacionamento com partes interessadas que foi avaliada, refere-se à garantia de que decisões, estratégias, políticas, programas, planos, ações, serviços e produtos de responsabilidade da organização atendam ao maior número possível de partes interessadas, de modo balanceado, sem permitir a predominância dos interesses de pessoas ou grupos (Prática E1.4), ao que foi respondido positivamente, vez que o órgão de coordenação do SIPLAGE monitora os projetos e planos de ações de modo efetivo e constante.

O *componente E2 – estratégia organizacional* foi significativamente reforçado pela edição do Ato 005/2015 MPBA. Pelos termos dos atores entrevistados nota-se total relação do SIPLAGE com a prática E.2.1 que consiste em estabelecer modelo de gestão da estratégia que considere aspectos como transparência e envolvimento das partes interessadas. É justamente disto que se trata o Ato em questão. Ele criou um modelo de gestão da estratégia. A transparência é garantida pelas constantes reuniões e monitoramento das ações. No mesmo

sentido, entende-se que a prática E2.2, que versa sobre o estabelecimento da estratégia da organização, foi afetada pelo Ato, pois apesar do Planejamento Estratégico do Ministério Público ter sido elaborado (2011) antes da edição do ato, compete ao SIPLAGE o trabalho de revisão e melhoria constante. Pelo mesmo motivo anterior, a prática E2.3 (monitoramento e avaliação da execução da estratégia, dos principais indicadores e do desempenho da organização) foi sem qualquer dúvida reforçado.

No referencial de governança do TCU consta como apenas uma prática relacionada no componente *E3 – alinhamento transorganizacional*, qual seja: Prática E3.1 - estabelecer mecanismos de atuação conjunta com vistas a formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas transversais e descentralizadas. Segundo o entrevistado, alguns projetos institucionais do MP envolvem alguns atores externos, ou seja, tem natureza transorganizacional. A responsabilidade pelo alinhamento é de cada gestor que atenta para o acompanhamento das metas.

O próximo componente a ser analisado é o denominado *C1 – gestão de riscos e controle interno*. Para a prática c1.1 não foram levantadas informações consistentes que indicassem que o ato criou ou melhorou qualquer conjunto de métodos coordenados atinentes à gestão de riscos e controle interno. O AN 005/2015 também não colaborou para o monitoramento e avaliação do sistema de gestão de riscos e controle interno, vez que sequer foram identificados elementos para garantir a existência de sistema de gestão de riscos.

As práticas referentes ao componente C2 – auditoria interna não foram estabelecidas nem reforçadas pelo ato em análise. A função correlata à de auditoria é desempenhada pelo Controle Interno do Ministério Público instituído pelo Ato 004/2013 MPBA e não sofreu qualquer interferência do ato 005/2015.

Quanto ao componente C3 – *accountability e transparência*, a resposta do entrevistado à prática C3.1 (dar transparência da organização às partes interessadas, admitindo-se o sigilo, como exceção, nos termos da lei) não permite realizar qualquer conclusão sobre a relevância ao AN 005/2015. O agente demonstrou conhecimento sobre o aspecto da transparência no Ministério Público, mas sua colaboração não esclareceu como o ato reforçou tal transparência. Mesmo que o Ministério Público da Bahia seja um dos mais transparentes do Brasil, o que integra o objetivo do corrente trabalho é analisar a colaboração do ato 005/2015 para esta transparência. A prática C3.2 (estabelecer a prestação de contas da implementação e dos resultados dos sistemas de governança e de gestão, de acordo com a legislação vigente e com o princípio de *accountability*) foi reforçada, vez que as ações e os resultados alcançados pelo SIPLAGE constam do relatório de prestação de contas do Tribunal de Contas do Estado – TCE e do relatório de Gestão da Superintendência de Gestão Administrativa. Outra prática reforçada foi a C3.3 – que visa assegurar a avaliação da imagem da organização e da satisfação das partes interessadas com seus serviços e produtos. Para a autoridade entrevistada a área de gestão estratégica é forte e atuante e que a realização dos projetos e o cumprimento das metas colaboram para satisfação das partes interessadas. Sem contar que em outro momento o agente relatou a existência de projeto acerca da imagem da instituição. A prática C3.4 - garantir que sejam apurados, de ofício, indícios de irregularidades, promovendo a responsabilização em caso de comprovação – não sofreu interferência do ato, vez que é um trabalho de conformidade realizado pela Controladoria Interna.

5 CONCLUSÕES

Este trabalho analisou como o SIPLAGE, no âmbito do Ministério Público da Bahia, contribui para a governança na organização por meio de pesquisa aplicada qualitativa.

Como principais achados da investigação, registra-se que a implantação do SIPLAGE teve e tem relevante atuação para elevação dos níveis de governança da instituição. Os componentes mais reforçados foram o relacionamento com partes interessadas, a estratégia organizacional e o alinhamento transorganizacional, vez que todas as suas práticas foram estabelecidas ou afetadas pelo ato. Os componentes menos reforçados foram pessoas e competências; gestão de riscos e controle interno; e a auditoria interna, vez que nenhuma das práticas sofreram qualquer ajuste por conta do ato analisado.

O reforço ao componente relacionamento com partes interessadas, implica em dizer que o SIPLAGE tem colaborado para que a instituição promova o “alinhamento de suas ações com as expectativas das partes interessadas” (TCU, 2014). Já a estratégia organizacional refere-se à importância de se “traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e adotar ferramentas capazes de orientar as ações de melhoria” (TCU, 2014, p.52). O reforço deste componente indica que a instituição empreende esforços para “ampliar, de forma sistêmica e integrada, o bem-estar social e as oportunidades aos cidadãos.” (TCU, 2014, p.52), vez que este deve ser o papel do serviço público. O componente alinhamento transorganizacional, relaciona-se com práticas que atentam para a necessidade de integração horizontal entre as políticas públicas (MARINE E MARTINS, 2006 *apud* TCU, 2014).

Com relação a estes resultados, fica a recomendação de uma interpretação com cautela, pois o trabalho não teve a pretensão de avaliar o sucesso e a efetividade das práticas. O que só pode ser efetivamente alcançado mediante análise de indicadores institucionais. De igual modo, o resultado que indica que os componentes pessoas e competências; gestão de riscos e controle interno; e auditoria interna foram os menos reforçados pelo SIPLAGE, não pretende apontar a ausência das práticas na instituição, pois existe legislação adequada para gestão de pessoas, bem como setores já consolidados na Instituição que tratam de controle e auditoria, exemplo: Ouvidoria, Controle Interno e Corregedoria.

Por fim, as limitações da pesquisa foram: o retorno de apenas três respondentes ao roteiro de entrevista – antes planejado para quatro respostas, além do espaço temporal para finalização da pesquisa. Entretanto, essas limitações tendem a ser minimizadas, considerando a possibilidade de ampliação dos dados a serem coletados a posterior. Outra indicação de pesquisa futura é compreender como esses componentes estão interligados na construção da governança.

REFERÊNCIAS

- _____. IBGC, 2017. Disponível em:
<http://www.ibgc.org.br/index.php/governanca/governanca-corporativa>. Acesso em 20 set. 2017.
- BAHIA. Ministério Público Estadual. **Ato Normativo nº 005/2015**. Salvador: 2015. 5 p.
- BAHIA. Ministério Público Estadual. **O que é o MP?** Salvador: 2015. 25 p. Disponível em:
<https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/oquee/files/assets/basic-html/page1.html>
- BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Em Tese, v. 2, n. 1, p. 68-80, 2005.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, Alcindo. **O conceito de governança**. XIV Encontro do Conpedi, p. 16, 2005.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC, 2013. Disponível em: <http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Good-Governance-in-the-Public-Sector.pdf>. Acesso em 15 out. 2017.

JÚNIOR, Wilson Corrêa da Fonseca. **Análise de conteúdo. Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, p. 380, 2005.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?**. Revista de Administração Pública, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LYRIO, Maurício Vasconcellos Leão; DELLAGNELO, Eloise Helena Livramento; LUNKES, Rogério João. **Proposta de um modelo de análise da flexibilização da burocracia em organizações públicas com base nas dimensões sugeridas por Volberda: o caso da secretaria de estado da administração de Santa Catarina**. Administração Pública e Gestão Social, v. 9, n. 4, p. 255-264, 2017.

LUCRI, J. Lucas. **Contornos práticos da governança pública: O caráter polissêmico das parcerias público-privadas**. XX SEMEAD, 2017.

MORAES, Roque. **Análise de conteúdo**. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

PETERS, Brainard Guy. **O que é Governança?**. Revista do TCU, n. 127, p. 28-33, 2013.

RAQUEL, I.; VAN BELLEN, H. M. **Contribuição à Concepção da Governança Pública: Uma Análise a partir da Visão dos Especialistas**. XXXVI ENANPAD, 2012.

RODRIGUES, A. de Cássio; RODRIGUES, S. Braga. **Governança Pública e reeleições em Minas Gerais**. XX SEMEAD, 2017.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; DE ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista brasileira de história & ciências sociais, v. 1, n. 1, 2009.

SANTOS, António J. Robalo. **Gestão estratégica: conceitos, modelos e instrumentos**. Escolar Editora, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

VENTURA, Magda Maria. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista SoCERJ, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.