

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE INOVAÇÃO PARA O MINISTÉRIO PÚBLICO CONTEMPORÂNEO¹

Oswaldo D'Albuquerque Lima Neto²
Patrícia de Amorim Rêgo³
Antonia Francisca de Oliveira⁴

1. Síntese dogmática

O Ministério Público contemporâneo é aquele que compreende os desafios de seu tempo e atua no espaço local da necessidade humana, protagonizando mudanças sociais profundas e efetivas em favor da promoção da cidadania. O planejamento estratégico aparece, nesse cenário, como ferramenta indispensável à inovação, na medida em que se traduz em métodos e metodologias eficazes, eficientes de aproximação do Parquet com a realidade social e com o cidadão que mais precisa; produz os benefícios e permite medir os impactos sobre a realidade impactada.

O planejamento estratégico dá ênfase não apenas à modernização da estrutura organizacional nos aspectos formais, mas, sobretudo, faz emergir mudanças substanciais no modo de funcionamento gerencial, pelos seus efeitos resultantes de processos mais democráticos na construção coletiva da solução dos problemas, onde o beneficiário dos serviços encontra-se na centralidade da estratégia.

Essa mudança de paradigma assegura não só legitimidade, mas comporta a complexidade dos processos de mudança social, que são mais expressivos quando aproxima a instituição do sujeito à margem dos benefícios essenciais à reprodução humana que o Estado promove.

Sendo assim, a presente tese apresenta os limites e as oportunidades da adoção do planejamento estratégico como ferramenta inovadora, para propositura de intervenções extrajudiciais, posicionando o Ministério Público no espaço contemporâneo.

2. O planejamento Estratégico como ferramenta de inovação

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. Sendo assim, é uma das instituições constitucionais vitais para a promoção do acesso à Justiça, funcionando como uma porta de acesso do cidadão à proteção e efetivação dos seus direitos e garantias constitucionais fundamentais, tanto da sociedade, na tutela coletiva, quanto do indivíduo, no plano dos interesses individuais indisponíveis.

Uma das medidas indutoras da Justiça é a erradicação da pobreza extrema, que lesiona a liberdade dos indivíduos e torna demente uma parcela expressiva da sociedade. Essa equação, pobreza versus liberdade, quando equilibrada na balança da Justiça, resulta no que a Constituição da República Federativa do Brasil denominou de justa e solidária, a qual o Ministério Público confere valor social em favor do pleno exercício da cidadania.

¹ Área do tema: Política Institucional e Administrativa.

² Procurador Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre.

³ Procuradora de Justiça e Coordenadora do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Acre.

⁴ Diretora de Planejamento e Gestão Estratégica do Ministério Público do Estado do Acre.

Com tão ampla, complexa e distintas realidades sociais sobre as quais as atribuições e responsabilidades do Ministério Público abrangem, a atuação extrajudicial se apresenta como a iniciativa ministerial mais indicada para garantir os direitos fundamentais de cada indivíduo e da sociedade como um todo, na medida em que tem por gênese a flexibilidade, criatividade, pro-atividade e a resolutividade pacífica dos conflitos diretamente no território, focada nos problemas, a partir das suas causas. Assim, é possível evitar a propositura de demandas judiciais que tem por regra, em face do acúmulo de processos judiciais em tramitação, a lentidão e a invisibilidade do sujeito e do conflito social, entre outros fatores que corroboram com a crença de que a Justiça no Brasil é lenta.

A atuação extrajudicial tomou forma entre os Ministérios Públicos brasileiros a partir da introdução da planificação, a partir do ano de 2000, onde o parquet passa, ainda que de forma tímida, a diretiva acusadora, para um modelo pacificador e resolutivo de conflitos, quando da introdução da gestão estratégica e de um modelo baseado em projetos e resultados.

O hiato que demarca o que é e o que efetivamente o Ministério Público pretende ser tem aparecido em inúmeras recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), sendo destaque a Carta de Brasília, expedida em setembro de 2016, que preceitua a necessidade de criação de uma nova teoria ministerial e aponta o promotor de Justiça como um agente político e, por sua natureza institucional, um verdadeiro indutor da transformação da realidade social em seu local de atuação. Para essa nova teoria, tem-se que adotar novas práticas e, nesse sentido, o planejamento estratégico aparece como uma ferramenta inovadora para fomentar as mudanças institucionais necessárias, capazes de viabilizar e consolidar essa nova teoria ministerial no Brasil.

3. O planejamento estratégico como prática inovadora no Ministério Público do Estado do Acre: um estudo de caso

No início da primeira década do ano 2000, o Ministério Público do Estado do Acre assume, com responsabilidade, que o modelo de gestão da instituição é frágil, limitado e não integrador, ainda que respeite e superlativa a autonomia funcional de seus membros. Diante disso, introduz um modelo de gestão planejado, participativo e dinâmico, como forma de criar uma relativa unidade institucional, impulsionar e fomentar um modelo de gestão inovador, criativo, resolutivo e voltado para resultados efetivos para o conjunto da sociedade.

Se, por um lado, há necessidade de se criar uma nova teoria de Ministério Público, espelhada em uma prática que compreenda a totalidade da realidade social, complexa e integradora, por outra, há que se viabilizar os meios que possam associar a multisetorialidade e a interdisciplinaridade como análise ampla, capaz de subsidiar uma prática jurídica antecipadora da ação judicial, que seja efetiva e sustentável, no lugar da necessidade e próxima ao cidadão.

A adoção do planejamento estratégico como ferramenta de gestão viabiliza a organização de procedimentos extrajudiciais, quando da implementação de programas, projetos e iniciativas. Esse processo de planificação na gestão do Ministério Público é recente, portanto, encontra limitações em relação à formação de profissionais que dominam essa área de conhecimento da administração pública, de modo que a universalidade das instituições do Brasil recorreu à contratação de consultorias externas para empreender a mudança.

Ocorre que sem uma qualificação profissional consistente e coerente com a realidade da instituição não há garantia da continuidade do processo, tornando a iniciativa insustentável. Outro fator limitante, posto como o maior desafio, é a incorporação do planejamento como prática cotidiana, sendo necessária uma nova cultura

organizacional, capaz de traduzir a estratégia, que é o nível mais abstrato do planejamento, para o nível da ação efetiva, que é o plano concreto.

A doutrina de planejamento estratégico e os métodos de acompanhamento de resultados no setor público no Brasil, segundo Rêgo (2015:43), são muito diferenciados. Não há metodologias consensuais e é muito comum diferentes versões conceituais e práticas diversas nesse campo. Depois de um período de predominância do planejamento tradicional, baseado em métodos quantitativos e projeções de predição do futuro e, em momento posterior, dos planos centralizados do regime militar, o planejamento no Brasil sofreu severas críticas, que culminou com seu esfacelamento ao ser associado com o autoritarismo.

Nos anos 50 e 60, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), segundo Lida (1993: 114), imprimiu um modelo baseado em métodos quantitativos que influenciou todos os países signatários, os quais importaram o modelo corporativo para o âmbito da esfera pública. Ocorre que o Estado e as corporações são de naturezas absolutamente distintas. 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 tem como referência o cliente consumidor/fornecedor. O objetivo do Estado é a sua própria reprodução e o da sociedade, construída por meio da legitimidade e legitimação que são fundadas no benefício coletivo e na coesão social. O objetivo da corporação é o lucro e a reprodução do capital. No Estado e nas Empresas, o método e os instrumentos de planejamento e avaliação, em sua essência, são necessariamente de natureza distintas.

O Ministério Público do Estado do Acre fez a opção pelo planejamento público, em seu conceito e natureza do método, sem desprezar os avanços e inovações dos modelos corporativos. O modelo criado e implementado na instituição, iniciado no ano 2010, tem como referência o Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus, a partir da década de 70, associado às etapas do modelo Balanced Scorecard (BSC), criado por Robert Kaplan, professor da Harvard Business School, e David Norton, consultor de empresas, no início dos anos 90.

Diferentemente do planejamento tradicional, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) tem no objeto do plano, vetores ativo, complexo e dinâmico e não passivo, simples e estático; a concepção do plano é propositiva de jogadas sucessivas e dinâmicas, ao contrário do formato normativo-prescritivo; a realidade é explicada pela apreciação situacional, ao invés de diagnósticos expressos em fatores genéricos, e a operacionalização é posta pela mediação entre o plano, que não se separa do plano da ação. O PES se aplica a realidades complexas e atua sobre o problema, considera os diferentes atores e seus interesses, sendo, portanto, o modelo mais adequado para a aplicação prática da atuação extrajudicial dos membros do Ministério Público, em qualquer território, independente das suas reais particularidades e problemas específicos.

O modelo BSC, segundo Kaplan, (1997:38) surgiu com o propósito de ampliar a forma de mensurar desempenho, não somente pelos vieses econômico e financeiro. Trata-se de uma metodologia que pretende transformar a estratégia em ação, com abordagem de longo prazo, sustentada por um sistema de gestão, comunicação, medição e desempenhos, cuja execução se dá em quatro etapas: (1) tradução da visão em termos operacionais, com um conjunto de objetivos e indicadores; (2) comunicação e comprometimento da organização com os objetivos; (3) desenvolvimento de planos de negócio, a partir do desdobramento do direcionamento estratégico e (4) feedback e aprendizado, que proporcionam a correção de erros e a revisão da estratégia.

Sendo assim, ambos os modelos, tanto o formulado por Matus quanto o de Kaplan e Norton, compreendem o planejamento como uma forma de organização para a ação. Para Matus, a ênfase do planejamento é colocada no momento da ação: planejamento é o cálculo que precede e preside a ação. Para Kaplan e Norton, o

planejamento é uma forma de transformar a estratégia em ações específicas, e o BSC, enquanto técnica visa direcionar as mudanças operacionais com a estratégia, inclusive como forma de criar valor aos ativos intangíveis.

Sendo assim, o Ministério Público do Estado do Acre, ao iniciar o seu planejamento como meio e não como finalidade última, adotou a feitura do Mapa Estratégico, adotando duas das quatro perspectivas de Kaplan e Norton: processos internos e aprendizado. Desprezou as perspectivas financeiras e clientes, em razão da natureza pública da instituição. Adotou, do método PES, a técnica de cenários, a governabilidade, incertezas, definição do problema, construção do fluxo situacional, atuação sobre o problema, contudo, desprezou do modelo a análise de viabilidade, a construção da viabilidade e a assessoria técnico política. Dessa combinação, configurou um modelo matricial, baseado na participação interna e externa; a ação integrada e a produção de resultados e benefícios.

Até chegar ao modelo matricial, o ciclo de construção passou por 4 etapas evolutivas, as quais foram denominados círculo virtuoso da gestão. O quarto ciclo compreende o atual momento do planejamento. A questão subjacente à consagração do planejamento estratégico, como vetor de inovação no campo da gestão, no âmbito do Ministério Público, é saber em que medida a adoção de um modelo, bem como a sua implementação, privilegia a atuação de membros e servidores, tornando a instituição mais proativa e resolutiva, valorizando os processos (meios) e os resultados (fins), tanto para os beneficiários internos do Ministério Público, que são os membros e servidores, como os beneficiários externos, a sociedade.

3.1 O planejamento estratégico e os círculos virtuosos da gestão – uma trajetória de aprendizados e conquistas

Planejar é o ato de prever o futuro para atuar na situação presente, considerando, entre outras variáveis, as incertezas, as mudanças de cenários, a governabilidade para o agir e tomar o controle da situação, o interesse de outros atores sobre o futuro desejado e os recursos disponíveis para saltar de uma situação atual para uma situação desejada. O planejamento é um instrumento poderoso da gestão, portanto, deve responder a necessidade de quem toma decisão. Planejamento e gestão são inseparáveis.

No caso do Ministério Público do Estado do Acre, como dito anteriormente, o processo de planejamento se deu em quatro etapas evolutivas, denominadas círculos virtuosos, os quais serão expressos na presente tese.

O primeiro círculo virtuoso ocorreu no biênio de 2010 e 2011, quando da elaboração coletiva do Planejamento Estratégico, que resultou na feitura do Mapa Estratégico. Nesse primeiro círculo, o Ministério Público realizou a contratação de uma consultoria externa, em face de não haver internamente à instituição, profissionais com competências e habilidades para mediar o processo de construção do planejamento. A consultoria, portanto, realizou a capacitação de membros e servidores em conceitos básicos e ferramentas; realizou audiências públicas para ouvir a sociedade e considerar as suas demandas e necessidades; mediu o processo de planejamento e sistematizou as informações em documentos, contendo o mapa e os projetos Estratégicos para serem elaborados ao longo de cinco anos. Esse ciclo foi todo formulado com base no BSC, de Kaplan e Norton, desde a formulação até a estrutura de funcionamento.

O Mapa Estratégico, para o horizonte temporal 2010-2015, foi demonstrado por objetivos, de acordo com duas perspectivas: perspectiva sociedade - que refletiu a visão de futuro da instituição - e a perspectiva dos processos internos. Nos processos internos, houve uma distinção para as atividades, sendo elas organizadas pelas

atividades finalísticas, institucionais e administrativas. As atividades finalísticas se referem aos procedimentos judiciais e extrajudiciais, executados exclusivamente por seus Promotores e Procuradores de Justiça, que beneficiam diretamente o indivíduo e a coletividade. Para dar cabo aos 33 objetivos estratégicos definidos, foram estabelecidos 49 indicadores estratégicos, 42 projetos e 1.324 ações para 20 meses de execução. 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).

Nesse ciclo, em que pese se tratar do momento inicial da introdução do modelo de gestão direcionado pelo planejamento, os profissionais do Ministério Público experienciaram muito mais as capacitações, como forma de criar uma nova cultura institucional, do que mesmo a vivência do planejamento como organizador e direcionar das ações.

A governança do planejamento se deu por meio de um Comitê Gestor, com reuniões regulares de acompanhamento dos resultados, contudo, o modelo careceu de uma avaliação mais consistente de cenários, prospecção de incertezas quanto ao alcance de resultados, definição clara dos problemas, o que prejudicou a limitação de foco e, o mais importante, a análise de viabilidade, previstos no modelo PES.

No cenário sobre o qual o planejamento se tornaria viável, não foi considerado o tamanho do orçamento e as obrigações fixas de despesas de manutenção da instituição para o período. O certo é que o Ministério Público, à época, comprometia 98% das suas receitas com despesas de custeio, especificamente com a manutenção da folha de pagamento. Essa variável de viabilidade financeira foi desconsiderada, tornando o plano inviável. Ao final, somente 24 indicadores foram mensurados, do total de 49, porém, aqueles mensurados não refletiram em que medida as ações do Ministério Público contribuíram com a transformação social e com os seus reflexos sobre a visão de futuro da instituição.

No segundo círculo, foi feita a priorização de projetos, por critérios objetivos e reconhecimento das melhores práticas. Para os anos 2012 e 2013, foram priorizados 10 projetos; o Comitê Gestor de Planejamento passou a reunir-se em agendas com pautas operacionais e foram empreendidos esforços para aumentar o valor orçamentário da instituição, ao mesmo tempo em que houve uma corrida para a captação de recursos externos. Esse círculo foi marcado pela incorporação da matricialidade horizontal e vertical, tendo como recurso técnico-metodológico a análise situacional e de viabilidade do plano.

Nesse segundo círculo, o Ministério Público do Estado do Acre implantou o “Programa Educacional para a Gestão”, tendo em vista que o principal obstáculo à implementação de uma cultura de planificação, confirmada por pesquisa de imagem institucional que precedeu ao programa, indicava a pouca qualificação dos gestores de projetos.

O programa foi desenvolvido em três fases, com carga horária de 320 horas e 488 inscrições, entre membros e servidores. O conceito integrador do programa foi o de “valor público”. Neste, o esforço é para criar resultados sustentáveis, na medida em que o Estado salta de um modelo burocrático de gestão para uma governança social, sistêmica e relacional, ou seja, atuando em rede. Após a execução do programa, os desafios postos foram: suplantar a fragmentação das ações e relacionamentos; realizar o que se planeja e orientar o sentido da ação para os resultados que se pretende alcançar. Sendo assim, o Programa Educacional para a Gestão sintetizou o seu propósito em resultados, processos e recursos (pessoas), numa verdadeira empreitada de realinhamento organizacional.

Como resultados desse segundo círculo, é possível destacar o projeto MP na Comunidade, que traduz um novo conceito de interdependência, autonomia funcional e integração institucional. Por meio desse projeto, o Ministério Público passou a realizar ações diretamente nas comunidades, com um método de atuação específico, privilegiando a análise de contextos e problemas situacionais. O projeto se consolidou em 2016, passando a integrar diretamente a estrutura organizacional do Ministério Público, assim como o Núcleo de Atenção e Atendimento Psicossocial (Natera), voltado para o atendimento de pessoas dependentes de álcool e outras drogas.

Nesse segundo círculo, evidenciou-se a necessidade de dar relevo aos quatro momentos de planejamento, concebidos por Matus, sob pena de os objetivos estratégicos não passarem de meros esboços de desejos, sem quaisquer medidas operacionais, que revertam objetivos em práticas com efetivos resultados. Azevedo (1992;130) discorre sobre os quatro momentos do planejamento do modelo PES. O momento indica instância, circunstância ou conjuntura de um processo contínuo que não tem início nem fim determinados. Nenhum momento ocorre isolado dos demais.

O momento explicativo é aquele que permite refletir sobre as oportunidades e problemas, explicação das causas e suas origens, identificação dos atores interessados, relacionando-os com o que tende a ser a realidade. É o momento de esboçar o que “pode ser”, portanto, tem um caráter de abstração da realidade, o qual define a estratégia no seu nível macro. No momento normativo, responde-se como deve ser a realidade, ou seja, respondem-se quais as operações necessárias para superar os problemas cruciais, chamados de nós críticos, permitindo intervir em cenários diferentes, que levam à mudança situacional inicial em direção à situação objetivo.

O momento estratégico trata da viabilidade e, portanto, busca soluções para vencer os obstáculos. As mudanças se efetivam quando os obstáculos são superados. Está centrado na identificação do “que pode ser”. O momento tático operacional é o “fazer”. Trata das ações efetivas para alcançar a situação objetiva.

Como lição do segundo círculo do planejamento do MP do Acre, foi possível compreender as diretrizes do método PES, saindo do campo da abstração do plano estratégico para o tático-operacional. O planejamento tornou-se palpável, contudo, ainda carente de recursos materiais. Sendo assim, os modelos PES e BSC foram totalmente incorporados e adaptados, evoluindo-se, dessa forma, para um modelo tático-operacional, primando pela eficiência, eficácia e efetividade da gestão dos recursos públicos.

O terceiro círculo virtuoso do planejamento estratégico foi marcado pela autonomia do método. O planejamento estratégico foi previsto para um período de cinco anos. Em 2015, havia a necessidade de avaliar os resultados e reformular o planejamento estratégico. Adotou-se, para isso, um modelo baseado em vetores de desempenho.

Os servidores da instituição que participaram do “Programa Educacional para a Gestão”, elaboraram uma metodologia própria para a avaliação e revisão do planejamento estratégico. A metodologia criada pela equipe contou com uma avaliação objetiva dos resultados, por meio da verificação do desempenho dos projetos; pesquisa de imagem institucional, na qual a população avaliou os serviços prestados pelo Ministério Público, seu grau de satisfação e conhecimento da instituição, visando avaliar o alcance e concretização da visão de futuro; realização de 13 audiências públicas para apresentar os resultados do planejamento estratégico 2010-2015, colher novas demandas sociais e, por fim, a definição do novo planejamento, aprovado sem ressalva pelo Colégio de Procuradores de Justiça.

Como resultado, foi possível aferir um alcance de mais de 70% do planejamento concretizado e a população apontou o Ministério Público como o principal órgão de defesa do cidadão e da cidadania no estado do Acre, numa proporção de 25% dos entrevistados.

A principal demanda da sociedade, traduzida em forma de estratégia, foi a indicação de foco para o conjunto das atividades finalísticas do Ministério Público, posicionando a vítima na centralidade da estratégia, portanto, com reflexos diretos para a sociedade. A clareza de foco facilita a definição de metas e melhora a capacidade de produzir resultados com alto desempenho e máximo valor público.

Nesse terceiro círculo virtuoso do planejamento, o Ministério Público do Acre criou o Centro de Atendimento à Vítima (CAV), como órgão auxiliar, o qual passou a atender diretamente mulheres em situação de revitimização de violência domésticas, pessoas vítimas de crimes com motivação homofóbica e vítimas de crimes contra a dignidade sexual.

O principal avanço nesse círculo foi a incorporação das diretrizes e responsabilidades pelo planejamento estratégico institucional na Lei Estadual nº 291/2014 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Acre). Com isso, o que era uma mera opção do gestor, passou a ser obrigatório, em escala, hierarquia e estrutural. O Procurador-Geral de Justiça, gestor maior da instituição, passa a ser o responsável condutor do planejamento estratégico e todos os demais setores passam a ter importância capital na sua elaboração e execução. Como bem disse Matus, planeja quem governa e não há separação entre quem planeja e quem executa. Dessa monta, foi possível ainda, saltar como elemento de aprendizagem, que os indicadores são potencialmente capazes de traduzir objetivamente a realidade em que o Ministério Público atua.

Por fim, já no quarto círculo virtuoso do planejamento, o CNMP regulamentou o Planejamento Estratégico, como ferramenta de gestão do Ministério Público, por meio da Resolução nº 147, de junho de 2016. Ela define conceitos, ferramentas e método de acompanhamento da estratégia e das ações. O que antes era prática institucionalizada da governança do planejamento estratégico do Ministério Público do Acre passou a ser recomendada para as demais unidades brasileiras. O Acre, então, procedeu somente o alinhamento de nomenclaturas da hierarquia de governança e seus instrumentos.

De uma forma geral, num primeiro momento da construção do planejamento, idealizam-se projetos mirabolantes na tentativa de atingir todos os objetivos estratégicos no curto prazo. Com isso, são desprezadas variáveis explicativas de problemas estruturantes que, na maioria das vezes, são causas e não resultados de processos de desenvolvimento social. É comum, ainda, tratar com superficialidade as limitações estruturais da própria instituição, como disponibilidade de recursos, equipes e competências profissionais instaladas, necessárias à execução da agenda estratégica. Os efeitos da superficialidade da elaboração do plano resultam em desestímulo e descrença dos mecanismos da construção e reconstrução da realidade social, via diálogo, resolução pacífica de conflitos e autocomposição, expressos nas carteiras de projetos. Tais projetos aproximam os membros e o Ministério Público de seus beneficiários prioritários, quais sejam, os indivíduos que estão em situação de pobreza extrema e excluídos socialmente dos benefícios sociais gerados pelas políticas públicas destinadas pelo Estado.

O Ministério Público do Estado do Acre iniciou o planejamento estratégico, em 2010, com a contratação de uma consultoria, que adotou a metodologia esquematizada por Kaplan e Norton, baseada no modelo Balanced Scorecard (BSC). Dois anos depois, em face da pouca concretização da estratégia em ação, uma equipe técnica do Ministério Público idealizou uma sutil alteração do modelo, associando a metodologia BSC ao método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), desenvolvido pelo economista chileno Carlos Matus. Isso se deu pela necessidade de criar foco, interface entre os objetivos, integração entre os setores executores das iniciativas,

necessidade de envolvimento de outros atores locais, oportunidade de ter uma visão holística da realidade e valorização do conhecimento intuitivo e sensorial para lidar com as circunstâncias onde há contingências e, o mais importante, tornar o planejamento um processo e não um produto acabado, capaz de criar e executar a estratégia, em contratos de realidades complexas e dinâmicas. Sendo assim, o planejamento estratégico se revela uma ferramenta inovadora em gestão, capaz de subsidiar, por meio de sua prática cotidiana, uma nova teoria de Ministério Público, centrado na prevenção, mediação, resolução pacífica de conflitos e na autocomposição, fazendo frente aos desafios de seu tempo, ao protagonizar mudanças sociais profundas no local da necessidade do benefício. Contudo, não se pode correr o risco de fragilizar as metodologias aplicadas, distanciando a projeção de futuro da realidade e seus riscos. Matus (1993) postulou: não se separa o planejamento da gestão, sob pena de tornar o processo estéril e nulo.

3.2 A institucionalização do planejamento estratégico e a atuação extrajudicial do Ministério Público

O planejamento estratégico do Ministério Público do Estado do Acre está fundamentado num conceito, numa teoria, num método, em ferramentas e em uma prática, que conforma um sistema de planejamento e gestão estratégica. As funções e ferramentas de planejamento estão instituídas por meio da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 291/2014. O sistema demonstra coerência e consistência com a realidade institucional, na medida em que preserva e respeita a independência e autonomia funcional dos órgãos de execução e atende às diretrizes da Resolução nº 147/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), que dispõe sobre o planejamento estratégico nacional.

A Lei Complementar Estadual nº 291/2014 define claramente a estrutura e o alinhamento, descrevendo a trajetória do nível abstrato ao concreto, do estratégico ao operacional, adequados aos seus respectivos instrumentos hierárquicos, quais sejam: Planejamento Estratégico (PE); Plano Geral de Atuação (PGA); Plano Operacional de Atuação (POA), assim como do Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A trajetória do planejamento, adaptada de Matus, Keplan e Norton, vale-se de cinco momentos interativos, não lineares:

Primeiro momento: Elaboração - momento em que se analisa cenários, investiga e explica a situação objeto que deriva a necessidade de intervenção;

Segundo momento: Formulação e normatização - trata-se do processo de formulação e normatização da intervenção;

Terceiro momento: Execução - trata-se da operacionalização da ação no local da necessidade;

Quarto momento: Monitoramento - é a verificação da evolução dos resultados físicos (tangíveis) no tempo em que foi programado, com os recursos previstos. Esse momento é eminentemente técnico e mede a eficácia e eficiência.

Quinto momento: Avaliação - avaliação de impacto, pela combinação das variáveis técnicas (eficiência e eficácia) e sociais (efetividade).

O Planejamento Estratégico resulta na definição da estratégia institucional. A estratégia, conforme Rêgo, (2015;36), é uma cadeia de mudanças situacionais, determinada pelas táticas que promovem o alcance da

situação objetivo (objetivos estratégicos). Da estratégia nascem os projetos, os quais expressam em níveis de ações as intervenções extrajudiciais de membros, em favor da sociedade.

4. Conclusões

4.1. Um dos grandes desafios para a consolidação do planejamento estratégico como ferramenta de inovação na gestão, capaz de subsidiar uma nova teoria de Ministério Público e induzir uma prática extrajudicial é a adesão dos atores internos para uma prática cotidiana do modelo organizacional. Via de regra, as consultorias iniciam um trabalho, mas não são capazes de preparar os profissionais da instituição para a continuidade, quando não sugerem um modelo e métodos inadequados à identidade organizacional, os chamados modelos de fora para dentro.

4.2. O planejamento estratégico deve saltar de uma prática sujeita à escolha do gestor tomador de decisão, para uma rotina institucionalizada, prevista em normas e leis que regulamentam a estrutura orgânica da organização, visando transformar-se em cultura institucional. Essa medida transforma o planejamento estratégico em processo e não em produto, evitando que o planejamento tenha um fim em si mesmo.

4.3. Importante buscar coerência e consistência no modelo de planejamento adotado, visando evitar frustrações e reforçar os mitos de que os planejamentos são inexecutáveis. No caso do planejamento estratégico do Acre, consorciou-se o modelo BSC, de Keplan e Norton, com o Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, resultado em um modelo de planejamento adequado às necessidades funcionais do Ministério Público do Estado do Acre.

4.4. Deve-se ter clareza das disponibilidades de recursos que darão suporte à execução do plano, bem como alinhar o planejamento estratégico aos orçamentos: Plano Plurianual e Orçamento anual da instituição.

4.5. Matus postulou que planejamento e gestão não se separam. Nesse sentido, as rotinas de gestão devem estar claramente definidas, especificamente com papéis e responsabilidades pactuadas, atores comprometidos e agendas de trabalho elaboradas para o curto prazo.

4.6. O planejamento estratégico tem em seu ciclo de desenvolvimento não somente aspectos técnicos, mas, sobretudo, elementos sócio-políticos que permitem realiza-lo com a participação da sociedade, o que o legitima e responde se efetivado, as expectativas da população. A vantagem é que torna lúcido ao promotor de Justiça os públicos prioritários, o território onde os problemas acontecem e a solução para os problemas podem advir de uma mediação, solução pacífica de conflitos ou da autocomposição, sem a necessidade das medidas judiciais.

5. Proposta de enunciado

O planejamento estratégico é ferramenta indispensável para a atuação do Ministério Público brasileiro contemporâneo, na medida em que fomenta a atuação extrajudicial de seus membros, por meio da execução de programas, projetos e/ou iniciativas, as quais conferem agilidade, resolutividade, transparência, legitimidade e produção do efetivo benefício social para a sociedade, no local da necessidade, focado nos problemas, colaborando para o aperfeiçoamento da Justiça, em todos os seus níveis e desdobramentos.

6. Referências bibliográficas

AZEVEDO, Creuza da S. (1992). “Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus”. Documento publicado na revista eletrônica Scientific Electronic Library Online, Análise/Analysis, 1992. Acesso em 19 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v8n2/v8n2a03>

CHIAVENATO, Idalberto. Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

ESTADO DO ACRE, Plano Plurianual 2012 -2015, Rio Branco Acre, 2012 www.ac.gov.br

LIDA, Itiro, (1993). “Do planejamento tradicional para o estratégico”. Documento publicado na revista eletrônica Scientific Electronic Library Online, Produção. Acesso em 19 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/prod/v3n2/v3n2a04.pdf>

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

MATUS, Carlos (1993), "EI plan como Apuesta", Revista PES, n.2, p. 9-59.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. (2014), “Relatório de Gestão”. Acesso em 19 de junho de 2017. Disponível em: https://issuu.com/ulisseslima8/docs/relat__rio2014-web

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. (2015). Relatório de Gestão. Acesso em 19 de junho de 2017. Disponível em: http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio_Gestao_2015.pdf

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. (2016). Resultados operacionais 2016. Acesso em 19 de junho de 2017. Disponível em: http://transparencia.mpac.mp.br/style/Planejamento/Relatorio_Gestao_2016.pdf

VALE, André Bittencourt do. Fundamentos do Gerenciamento de Projetos. 2. ed. – Rio de Janeiro : Editora FGV, 2010.