

REVISTA

do Congresso de Gestão do Ministério Público



1ª edição
Congresso de 2010



CONSELHO
NACIONAL DO
MINISTÉRIO PÚBLICO

1ª edição

Congresso de 2010

CONSELHEIROS

ROBERTO MONTEIRO GURGEL SANTOS (PRESIDENTE)
JEFERSON LUIZ PEREIRA COELHO (CORREGEDOR NACIONAL)
MARIA ESTER HENRIQUES TAVARES
TAÍS SCHILLING FERRAZ
ADILSON GURGEL DE CASTRO
ALMINO AFONSO FERNANDES
MARIO LUIZ BONSAGLIA
CLÁUDIA MARIA DE FREITAS CHAGAS
LUIZ MOREIRA GOMES JÚNIOR
JARBAS SOARES JÚNIOR
ALESSANDRO TRAMUJAS ASSAD
TITO AMARAL
LÁZARO GUIMARÃES

SECRETÁRIOS

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO (PROCURADOR REGIONAL DA
REPÚBLICA - SECRETÁRIO-GERAL)
CRISTINA SOARES DE OLIVEIRA E ALMEIDA NOBRE (PROCURA-
DORA REGIONAL DO TRABALHO - SECRETÁRIA-GERAL ADJUNTA)

SÔNIA AMARAL (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO)
FERNANDO CELESTINO QUINTANS (SECRETÁRIO DE GESTÃO
ESTRATÉGICA)
CLÁUDIA LEMOS (SECRETÁRIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL)
DANIELA NUNES (SECRETÁRIA JURÍDICA)
THAÍSSA COUTO (SECRETÁRIA DE PLANEJAMENTO
ORÇAMENTÁRIO)

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO: TATIANA JEBRINE
CAPA: TATIANA JEBRINE E ANA KARINE BITTENCOURT
REVISÃO: INSTITUTO APERFEIÇOAR
PUBLICAÇÃO ANUAL
TIRAGEM: 500 EXEMPLARES
IMPRESSÃO: ATHALAIÁ GRÁFICA E EDITORA
SIG/SUL QUADRA 6, LOTE 2280, BRASÍLIA/DF - (61) 33434100

Revista do Congresso de Gestão de Comunicação do Ministério Público

Com o objetivo de integrar e desenvolver o debate sobre a qualidade na gestão em nossa Instituição, este Conselho Nacional apresenta a Revista do Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público, resultado das reflexões, estudos e análises realizados durante o I Congresso, que ocorreu em 2010. Esta publicação confirma a vocação para o debate aberto, franco e transparente de todo o Ministério Público, com vistas ao seu aprimoramento constante.

O Conselho Nacional do Ministério Público se coloca como mediador, para reunir as experiências de outros, transformando-as em saber de todos. Com essa visão de futuro, a presente publicação registra o pensamento dos colaboradores que, generosamente, compartilharam seus conhecimentos durante o Congresso anterior. Entretanto, talvez a maior virtude da Revista seja sintetizar não somente a visão do colaborador interno como também a visão do observador e estudioso de fora dos quadros do Ministério Público.

Como a iniciativa do Congresso anterior foi muito bem recebida por todos os ramos do Ministério Público, especialmente por permitir o fortalecimento da unidade institucional sempre com restrito e inegociável respeito às autonomias de cada ramo, temos a obrigação de continuar o trabalho e aprimorá-lo. Por isso, não haveria data mais oportuna para o lançamento da presente revista senão durante o II Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público.

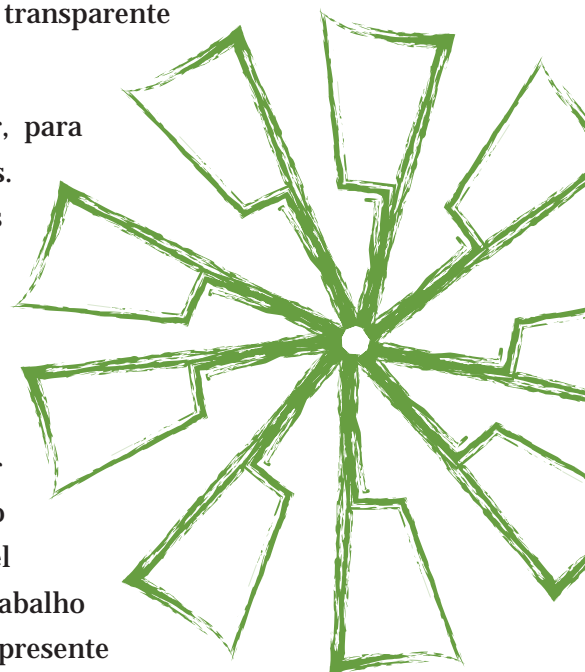
Em sua segunda edição, o Congresso está voltado para o compartilhamento das melhores práticas de governança institucional, congregando trabalhos em três vertentes fundamentais para a estrutura organizacional: Gestão, Tecnologia da Informação e Comunicação. Assim como na primeira edição, a abordagem destes eixos temáticos e sua reflexão permanente nos conduz ao compromisso de aperfeiçoamento do Ministério Público.

Pensando no amanhã, que se constrói agora e de forma coletiva, tanto a Revista como o novo Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público são um convite à reflexão e um desafio à articulação de conhecimento e conjugação dos esforços em prol da Instituição. A todos, meus agradecimentos pelo ótimo trabalho.

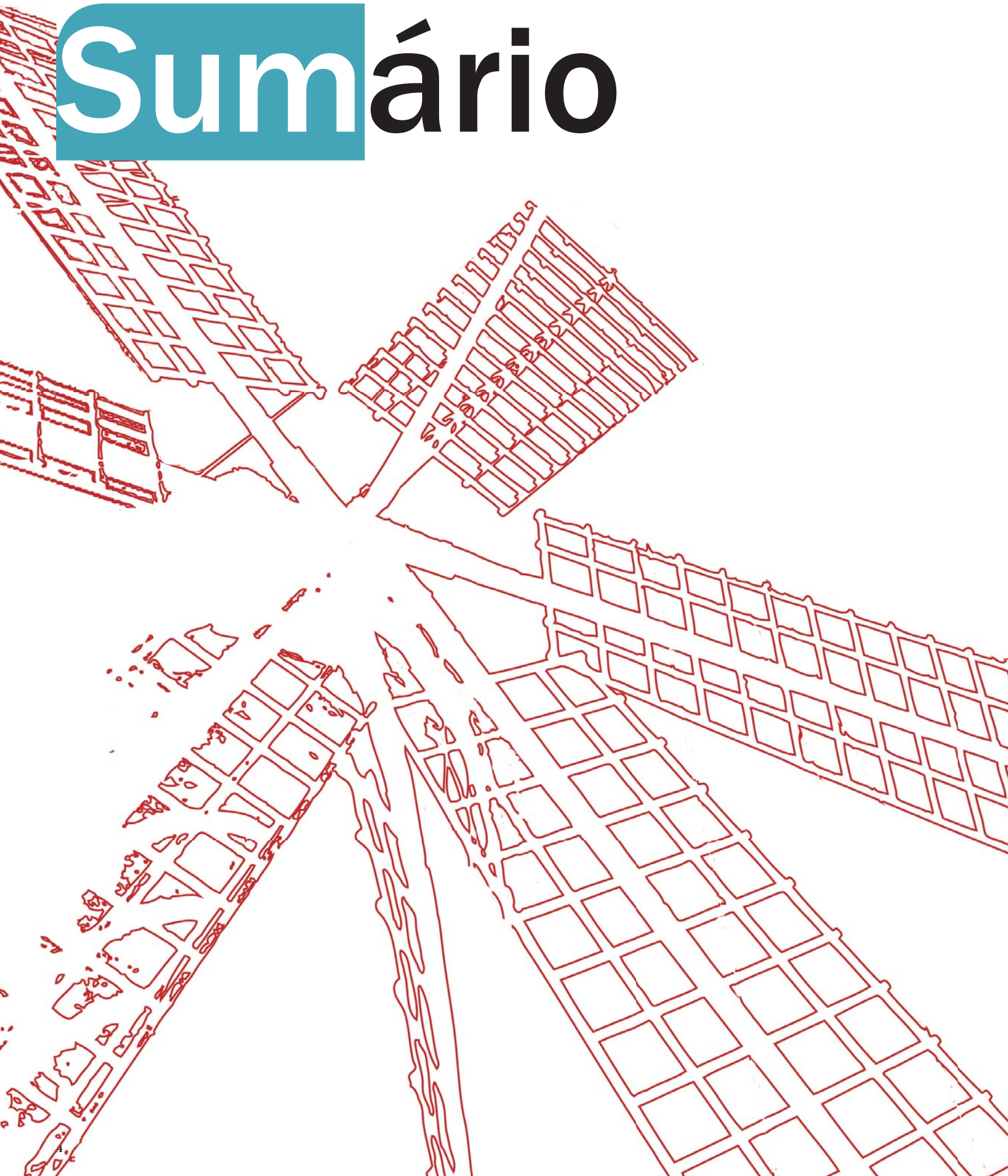
Roberto Monteiro Gurgel Santos

Procurador-Geral da República

Presidente do Conselho Nacional do Ministério Público



Sumário



A Gestão Estratégica com o BSC 4

Por Ana Carolina Lemos Chaer

Gerente de projetos da Symnetics Consultoria e Educação

A Gestão Estratégica na Administração Pública 11

Por Peter M. Dostler

Professor e consultor internacional

Os desafios da Comunicação 19

Por Jorge Duarte

Doutor em Comunicação e assessor especial da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

Comunicação Interna 27

Paulo Clemen

Master business administration (MBA) em Marketing pelo Coppead/UFRJ e sócio-diretor de planejamento e atendimento na Casa do Cliente Comunicação 360°

O Ministério Público e a Imprensa 35

Por Frederico Vasconcelos

Repórter da Folha de São Paulo e editor do Blog “Interesse Público”, na Folha.com/UOL

Ministério Público: A presença que faz a diferença 38

Por Maria Tereza Aina Sadek

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, pesquisadora e diretora de pesquisa do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais

Melhores práticas de gestão no Ministério Público 51

Michel Betenjane Romano

Promotor de Justiça e coordenador da Assessoria de Gestão e Planejamento Institucional da PGJ do Estado de São Paulo

Gestão Responsável do Orçamento Público 61

Por Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Analista de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Orçamento Federal

Governança de TI na prática: Accountability como premissa da Governança de Tecnologia da Informação 75

Por Wagner Silva de Araújo

Coordenador do Grupo de Governança de TI do Comitê Nacional de Política de Tecnologia da Informação do Conselho Nacional do Ministério Público

Instrução Normativa nº 04/2010 88

Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação

Cristiano Heckert - Diretor de Serviços de Rede – SLTI/MPOG

Daniel Portilho Troncoso - Analista em Tecnologia da Informação – SLTI/MPOG

Kleber Ferreira dos Anjos - Analista em Tecnologia da Informação – SLTI/MPOG

A Gestão Estratégica com o BSC

Por Ana Carolina Lemos Chaer

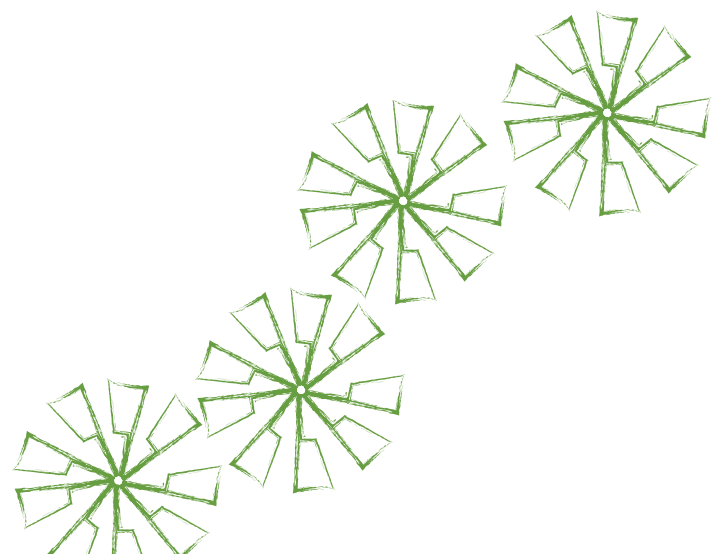
Gerente de projetos da Symnetics Consultoria e Educação

A implantação da gestão estratégica no Ministério Público trará um novo modelo de gestão mais moderno, eficiente e efetivo. Quando se constrói um planejamento estratégico a organização se prepara para atender demandas futuras e superar desafios. Planejar é decidir antecipadamente o que fazer para atingir um fim determinado, com a melhor concentração de esforços e recursos possível, considerando experiências passadas e casos de sucesso.

A metodologia mais utilizada atualmente por diversos órgãos públicos e empresas privadas para o planejamento estratégico é o *Balanced Scorecard* – BSC. Os criadores do BSC, Robert Kaplan e David Norton, que são professores da Harvard Business School, participam, por meio da Symnetics Consultoria e Educação, de projetos de implantação do BSC em diversas organizações no Brasil, e premiam cada vez mais os *cases* de sucesso do nosso país. O BSC tem se mostrado ferramenta indispensável para transformar a estratégia em ação. Podemos ressaltar como principais diferenças entre o BSC e o planejamento estratégico tradicional: a tradução da estratégia em termos operacionais, promoção do aprendizado e capacitação de quem irá executar a estratégia; a garantia de que o pensamento estratégico seja contínuo e não com rupturas.

Com a implementação do BSC as organizações percebem benefícios claros como:

- ◆ apoio na governança, esclarecendo o papel da Instituição;
- ◆ maior agilidade e visibilidade para efetuar eventuais correções de desvios na execução da estratégia;
- ◆ estratégia clara para toda a Instituição, maior consenso e comprometimento da equipe gerencial;
- ◆ foco dos esforços e recursos nas questões estratégicas;
- ◆ alinhamento entre todas as unidades da Instituição, finalísticas e de apoio;
- ◆ forma de gestão única com a integração dos múltiplos modelos de gestão em uma única plataforma;
- ◆ melhor comunicação entre liderança e colaboradores.

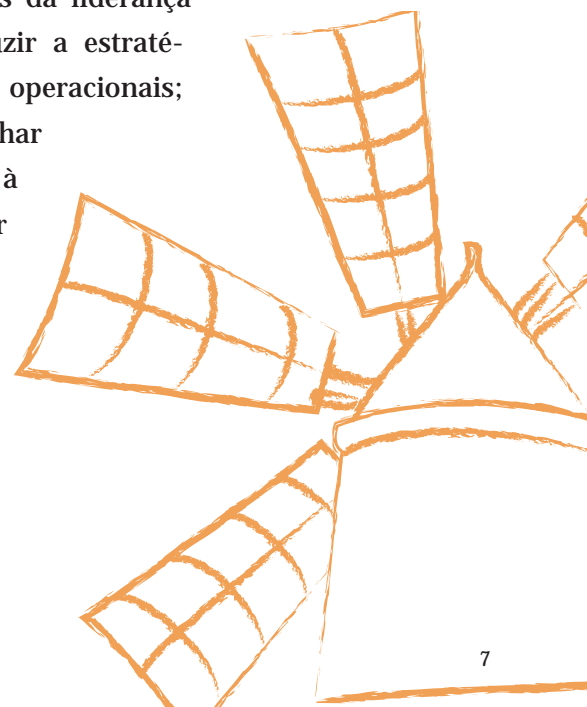


O maior desafio das organizações está na execução da estratégia. Dentre as barreiras que estão na implementação do planejamento estratégico pode-se destacar: a barreira da visão, apenas 5% do nível operacional compreende a visão de futuro; a barreira da gestão, somente 32% das organizações possuem mecanismos eficazes de monitoramento e controle de sua evolução; a barreira das pessoas, mais de 75% das organizações não vinculam incentivos e remuneração à estratégia; a barreira dos recursos, 78% das empresas não vinculam o orçamento à estratégia.

Algumas barreiras são criadas pela própria organização, como as acima mencionadas. Além disso, também encontramos como dificultadores da implantação da estratégia, a qualidade da estratégia, o modelo de gestão da estratégia e a dinâmica do ambiente de negócio. No caso das alterações no ambiente de negócios, é preciso considerar que o nosso ambiente passará por transformações cada vez mais frequentes e profundas. As mudanças na tecnologia, necessidades do consumidor, legislação, dentre outros, são constantes e demandam a criação de planos de resposta adequados.

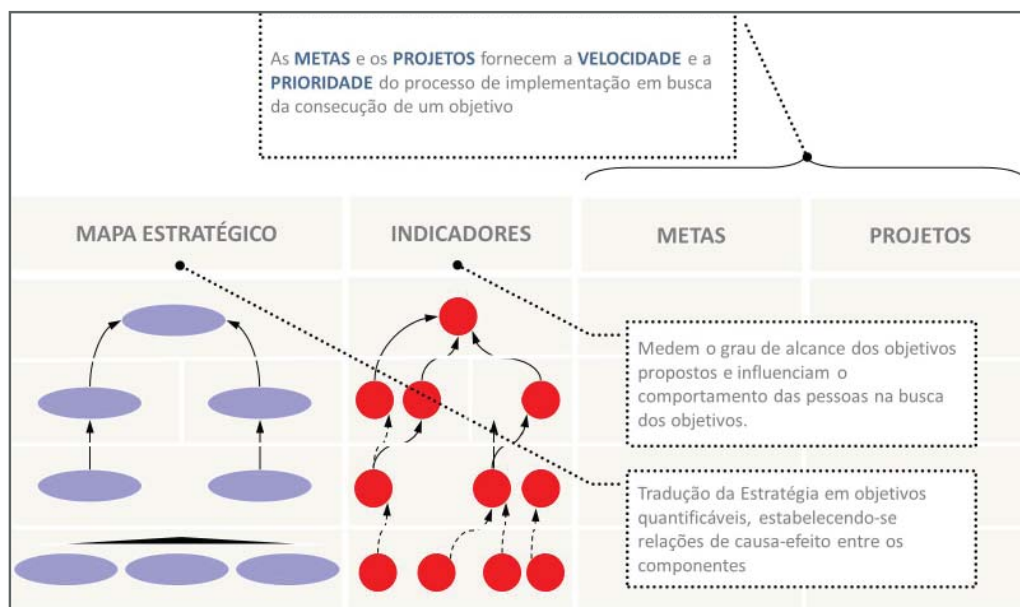
Para minimizar os riscos na execução da estratégia, sua construção deve ser a mais participativa possível a partir do conhecimento organizacional acumulado na base. Assim, a estratégia não fica restrita ao alto escalão, as pessoas mais diretamente ligadas à sua formulação ficarão envolvidas na sua execução. Além do envolvimento dos colaboradores na formulação da estratégia, a comunicação adequada é fator fundamental para a compreensão da estratégia, e o envolvimento das pessoas com a sua formulação e implementação.

O BSC transforma a estratégia em ação por meio da construção de uma ponte que liga a estratégia formulada aos resultados esperados. Assim, esta ponte é formada pelos cinco princípios de uma organização orientada para a estratégia, quais sejam: mobilizar a mudança através da liderança executiva; traduzir a estratégia em termos operacionais; vincular e alinhar a organização à estratégia; fazer da estratégia o trabalho de todos; fazer da estratégia um processo contínuo.



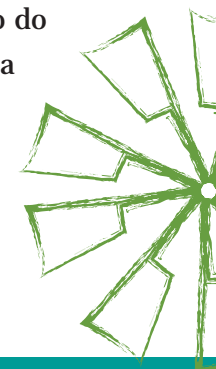
No mais alto nível conceitual, o *Balanced Scorecard* é uma ferramenta que auxilia as organizações a traduzir a estratégia em objetivos mais claros, passíveis de comunicação que direcionam comportamentos e desempenhos. Por meio de seus quatro elementos, o BSC faz com que a **Estratégia** descreva como **ativos intangíveis** são convertidos em **resultados** tangíveis, e como pode ser descrita em uma série de relações de **causa e efeito**.

ELEMENTOS DO BSC

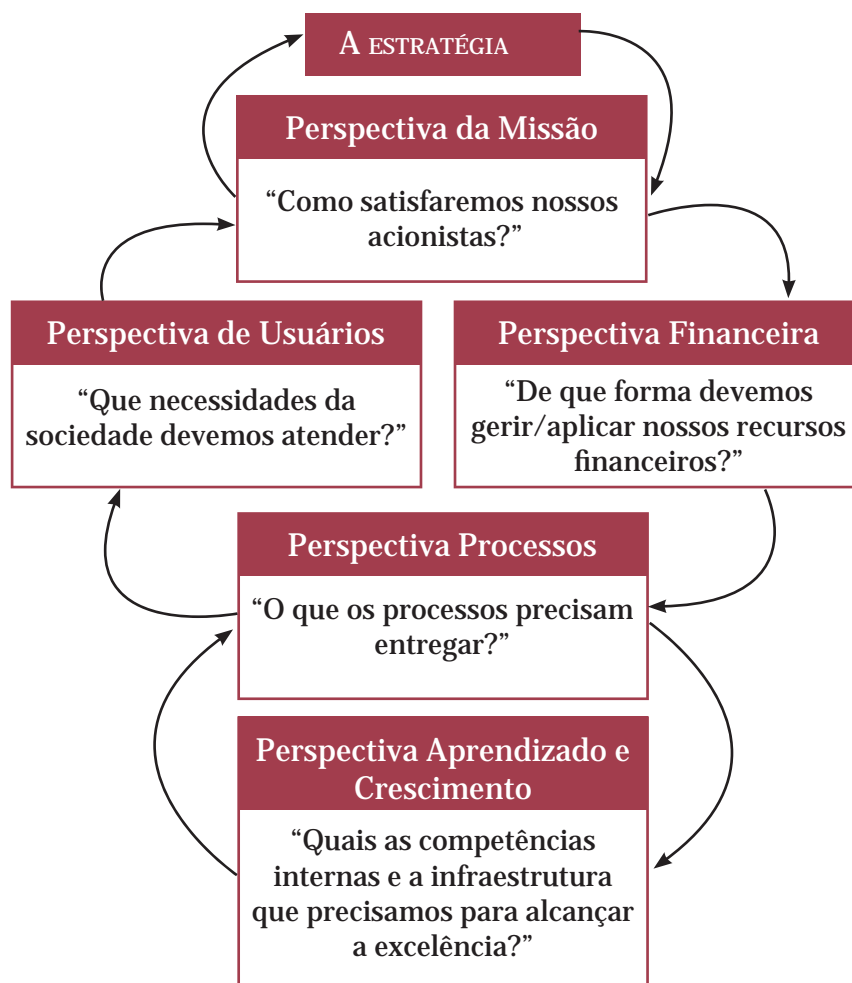


Outro grande desafio na implantação da estratégia é o alinhamento da gestão da operação, que contempla gestão de processos e gestão de projetos, com a gestão da estratégia. Os processos devem estar alinhados à estratégia para que apoiem sua execução. Os projetos são a estratégia em ação, então é fundamental que a gestão de projetos e portfólio seja orientada pela estratégia com foco nos resultados almejados.

Conforme mencionado, é importante gerir a operação que é o dia a dia da organização, sempre com foco na estratégia, e monitorar os indicadores de desempenho, mas é fundamental um acompanhamento e gestão da estratégia que garantam constantemente uma confirmação de que as hipóteses utilizadas para a construção do Planejamento continuam válidas e/ou se é necessário uma revisão. Assim, o processo de gestão da estratégia se torna contínuo.



RELAÇÕES DE CAUSAS E EFEITOS



CASE: A Gestão Estratégica no Poder Judiciário

O Poder Judiciário, por meio do Conselho Nacional de Justiça, iniciou, em agosto de 2008, a implantação da gestão estratégica do Judiciário brasileiro. O planejamento estratégico nacional foi concebido de forma participativa, visando uma justiça mais célere, efetiva e transparente.

O primeiro movimento pela gestão estratégica se deu no I Encontro Nacional do Judiciário, a que compareceram os Presidentes de todos os 91 Tribunais brasileiros. Lá foi desenvolvido um trabalho de sensibilização e de motivação para a construção de um planejamento estratégico nacional. Buscou-se definir objetivos estratégicos comuns a todos os segmentos da Justiça, Estadual, Federal, Eleitoral, Militar e do Trabalho.

Em seguida ao encontro Nacional, durante o segundo semestre de 2008, foram promovidos doze encontros regionais com a participação dos Presidentes e principais assessores dos Tribunais, bem como das associações de classe, que representaram os juízes de primeira instância. O objetivo foi discutir os desafios a serem superados para o alcance de uma justiça mais efetiva. As lideranças apontaram o que consideravam ser seus principais entraves, bem como expuseram os seus principais projetos.

Os encontros regionais deram origem a cartas que sintetizaram o resultado dos trabalhos desenvolvidos, bem como a um Banco de Boas Práticas de Gestão do Poder Judiciário, que se renova constantemente e visa a possibilidade da troca de experiências entre seus órgãos.

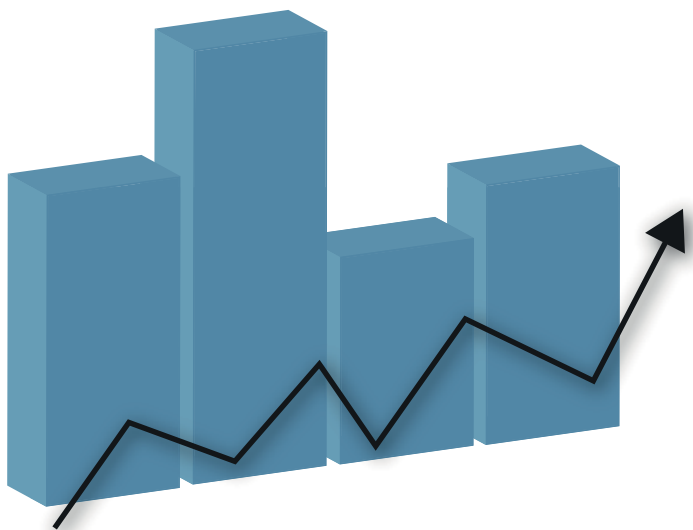
A análise das informações colhidas nos encontros ensejou a consolidação de 8 temas e 15 objetivos estratégicos comuns a todos os Tribunais, constantes no Mapa Estratégico do Poder Judiciário Nacional, aprovado por todos os Presidentes de todos os Tribunais no II Encontro Nacional do Judiciário e institucionalizado por meio da Resolução N.º 70 do CNJ, de março de 2009.

A resolução do CNJ, que tem força de lei para todos os órgãos do Judiciário, com exceção do STF, dispôs também sobre o plano de desdobramento da estratégia para todos os

tribunais. Nele se inseriram dez metas de nivelamento para o Poder Judiciário para 2009. Foi também reafirmada a necessidade de se criar uma Assessoria de Gestão Estratégica em cada tribunal.

As metas de curto prazo para o ano de 2009 foram chamadas Metas de Nivelamento, tendo em vista a grande heterogeneidade entre os tribunais na qualidade do serviço prestado à sociedade. Estas ações, que foram executadas pelos tribunais no ano de 2009, representaram o início de uma cultura de gestão focada em resultados e proporcionaram a primeira avaliação de desempenho no cumprimento de metas e ações comuns. Além disso, essas ações comuns facilitaram a tradução da estratégia em termos operacionais. Uma dessas ações previu a construção de um planejamento estratégico interno de 5 anos até o nível de projetos, por cada Tribunal, alinhado à estratégia nacional.





No final de 2009, o planejamento estratégico nacional foi desdobrado para todos os Tribunais e Conselhos, que tiveram seus planos aprovados para o quinquênio 2010/2014. Todos os planejamentos estão alinhados ao nacional e foram aprovados pelos magistrados que irão se tornar os Presidentes dos tribunais nos próximos 4 anos, a fim de se garantir a continuidade dos propósitos de gestão.

O CNJ também criou uma rede nacional e realizou diversos *workshops* com todos os tribunais a fim de proporcionar a troca de experiências e apoio técnico no cumprimento das metas nacionais. Nesses eventos estavam presentes os gestores responsáveis pelas metas em cada Tribunal. No mesmo ano, além dos *workshops* com os juízes gestores, diversos cursos de capacitação em *Balanced Scorecard* – BSC foram realizados para os Assessores de Gestão Estratégica, gerando interação e divulgando conhecimento para promover a transformação necessária.

Todo o movimento, incluindo os encontros, *workshops*, eventos de capacitação e redes, foi coordenado pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) do CNJ. Este departamento é liderado por um diretor e dois chefes de núcleo, um núcleo de gestão estratégica e projetos e outro de organização e normatização. Criado em 2008, o departamento contava com uma equipe de três pessoas e em um ano passou a ter dez integrantes. O DGE é responsável pela implementação, operacionalização e gestão do planejamento estratégico, assessorando nas atividades relacionadas à gestão da estratégia, incluindo o gerenciamento de projetos, a otimização de processos de trabalho e o acompanhamento de dados estatísticos. Vale ressaltar que estas atividades são desenvolvidas no âmbito do Conselho e também do Poder Judiciário como um todo.

A metodologia escolhida pelo Judiciário - o *Balanced Scorecard* – BSC - possibilitou a implementação de um sistema de avaliação de desempenho para acompanhar o nível de alcance pelos tribunais dos resultados pretendidos. A metodologia escolhida igualmente possibilitou que o mapa estratégico nacional, que contempla objetivos comuns aos segmentos, pudesse ser adaptado a cada tipo de Justiça e a cada unidade. Cada unidade pôde incluir suas particularidades e peculiaridades locais nos seus planejamentos internos, garantindo-se, porém, a medição da cesta de indicadores nacionais.



A construção dos indicadores nacionais, também realizada de forma compartilhada, contou com a participação de representantes dos diversos segmentos de Justiça. Para a coleta automática destes indicadores, o Conselho Nacional de Justiça disponibilizará sistema informatizado único de gestão da estratégia, baseado no BSC, que também será utilizado internamente nos Tribunais nas suas gestões estratégicas. A definição de metas para os próximos cinco anos e a obrigatoriedade de medição destes indicadores nacionais de desempenho por todos os órgãos permitirá ao CNJ tornar a gestão da estratégia um processo contínuo.

Vale ainda destacar que o CNJ desenvolveu o canal da estratégia, um canal de comunicação sobre gestão estratégica no Judiciário acessado pelo site do CNJ. Foi criado como forma de intensificar a comunicação da estratégia. Este canal, coordenado pelo departamento de gestão estratégica do CNJ, promove interação, motivação e oferece apoio técnico aos assessores dos Tribunais. O canal também permite que os usuários façam sugestões sobre a gestão estratégica nacional e, por meio de fóruns virtuais, aperfeiçoem a gestão da estratégia. Cita-se, por exemplo, um fórum dinâmico no canal para uniformização dos formatos de medição dos indicadores de desempenho nacionais.

O III Encontro Nacional do Judiciário, realizado em fevereiro de 2010, consolidou a metodologia com a palestra magna do Professor Robert Kaplan. Tratou do desempenho dos Tribunais no alcance das metas de 2009 e definiu metas para 2010, como forma de continuidade nas mudanças de gestão. Além disso, apresentou subsídios para a construção de cenários prospectivos para o Judiciário para os próximos 15 anos. Os cenários foram construídos a partir de pesquisa realizada com 40 mil líderes no Brasil, que validaram

hipóteses elaboradas por *experts* nos temas do PESTL e líderes do Judiciário.

Os encontros nacionais consolidaram-se como reuniões de análise da estratégia e foram institucionalizados também por meio da Resolução nº 70. Na nova gestão, foi realizado o IV Encontro que colaborou para integração e para a definição de metas comuns aos tribunais dando continuidade à implementação da cultura de foco em resultados.



A implantação da gestão estratégica no Judiciário representou um marco na história desse Poder. Operou-se uma evolução cultural, propícia a que se consuma um salto de desempenho no âmbito da magistratura, em prol da efetividade do seu papel de instrumento de promoção dos direitos fundamentais, da equidade e da paz social.

A Gestão Estratégica na Administração Pública

Por Peter M. Dostler
Professor e consultor internacional

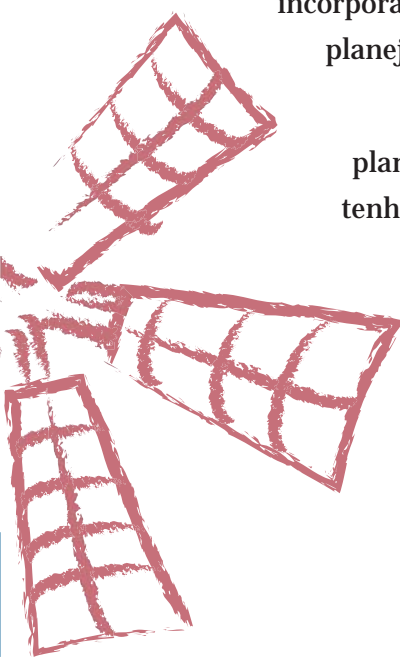
A burocracia criou, ao longo dos anos, muitas barreiras entre os cidadãos e os serviços públicos. Para assegurar a entrega dos resultados exigidos pela sociedade, é preciso primeiramente aperfeiçoar os instrumentos de gestão. O Planejamento Estratégico nas organizações, sejam elas públicas ou privadas, insere-se nesta seara **como ferramenta** de estabelecimento de um estado futuro desejado e um delineamento dos meios efetivos de torná-lo realidade.

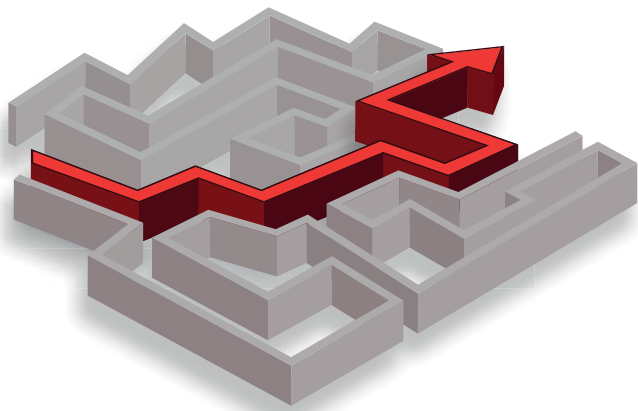
O **planejamento** é uma atividade essencial em qualquer atividade humana, no plano individual e no coletivo. A necessidade de sua formalização está diretamente relacionada ao aumento da complexidade da atividade a ser planejada ou ao tamanho da organização. Em sua definição mais simples pode-se dizer que com o planejamento o gestor procura prever e avaliar cursos de ação alternativos e resultados a serem alcançados, bem como os meios para atingi-los, como parte de um processo racional de tomada de decisão.

De um modo genérico e na expressão de Ackoff (1976), Planejamento é determinar os objetivos e os meios eficazes para alcançá-los. Esses objetivos devem se realizar no futuro. Portanto, admitindo que o contexto não seja estável, torna-se necessário realizar uma análise do futuro, observando os processos de mudança e trabalhando com a incerteza, a complexidade e a organicidade que devem ser respeitadas.

O planejamento pode ser entendido, portanto, como um processo de tomada de decisão antecipada e melhorada. Em um ambiente de incertezas e turbulências, beirando muitas vezes a imprevisibilidade, é de fundamental importância que, na alta administração das organizações esteja incorporada a capacidade de antecipação de fatos futuros. Sendo assim, fica claro que o planejamento diz respeito a decisões que são tomadas hoje e que podem impactar o futuro.

É necessário também que se considere a estruturação das incertezas em um plano estratégico. Para que as organizações se tornem bem sucedidas, é preciso que tenham um pensamento estratégico que busca identificar, num contexto marcado pelas mudanças e pelo conflito entre inúmeros atores, os caminhos capazes de potencializar oportunidades e reduzir riscos para alcançar a missão desejada ou advinda da lei, no caso das organizações e instituições da administração pública.





Hoje, o planejamento estratégico é uma ferramenta gerencial utilizada com sucesso por organizações públicas e privadas, no Brasil e em outros países. Adapta-se naturalmente às distintas características de todo tipo de organização, pois contempla conceitos ins, numa arquitetura destinada a criar condições para viabilizar ajustar a direção estratégica aos ambientes de mudança.

Planejamento estratégico com base na metodologia *Balanced Scorecard* - BSC

O *Balanced Scorecard* (BSC) surgiu numa época em que ativos tangíveis, isto é, medidas financeiras, representavam uma grande parcela de valor de mercado nas organizações. Todavia, com o aumento da complexidade e da competitividade dos mercados, a criação de valor proporcionada por ativos intangíveis, como o relacionamento com clientes, a inovação em produtos e serviços, a capacidade de adaptação e o conhecimento da equipe, tornou-se relevante para o futuro de qualquer organização, pois desse conjunto de ativos, depende sua sobrevivência.

O início dos estudos que deram origem ao BSC data à década de 90, quando o *Instituto Nolan Norton*, ligado à KPMG, patrocinou um estudo

realizado pelos Consultores e Professores Robert Kaplan e David Norton (são os criadores do conceito BSC) com um ano de duração em doze organizações cuja motivação se baseava na crença de que os métodos existentes de avaliação do desempenho, baseados nos indicadores contábeis e financeiros, estavam prejudicando a capacidade das organizações de criar valor econômico.

O BSC não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta de gestão sobre a qual orbita um novo modelo organizacional. É utilizado para alinhar unidades de negócios, as unidades de serviço compartilhado, as equipes e os indivíduos em torno de metas.

Gestão estratégica nas organizações públicas

É possível afirmar que após quase duas décadas, a metodologia do *BSC* em muito influenciou as organizações brasileiras na estruturação de seus processos de gestão estratégica.

A partir da mobilização das lideranças, essas organizações implementaram seus mapas estratégicos – com indicadores, metas e iniciativas – planos de comunicação, sistemas de informação, além da indispensável rotina das reuniões estratégicas.

Algumas inclusive avançaram e alinharam a gestão estratégica com processos internos a exemplo do orçamento, dos recursos humanos e da tecnologia de informação. Tudo isso com o intuito de construir um processo organizado de gestão com foco na estratégia.

Já em organizações públicas e sem fins lucrativos, a implementação de modelos de gestão estratégica baseados do *BSC* ainda é recente. No setor público, em especial, o desafio de aperfeiçoar a alocação de recursos, reduzir despesas e de ampliar a cobertura de atendimento para os segmentos menos favorecidos da sociedade brasileira vem demandando um crescente esforço de profissionalizar a gestão da máquina pública.

No que tange a aplicação ao setor público, é necessário que o processo de formulação estratégica desvincule prioridades de governo com os desafios do Estado. A partir de objetivos estratégicos de longo prazo, são identificadas as prioridades governamentais. Essas prioridades traduzem as escolhas, em termos de objetivos estratégicos definidos a serem operacionalizadas por meio de programas e projetos.

O processo de escolha requer analisar os meios para maximizar o cumprimento da missão organizacional. Esse entendimento direciona o foco e o posicionamento estratégico, já que essas organizações buscam assegurar sua sobrevivência no futuro, a partir da correta aplicação de recursos e de sua tradução em resultados efetivos.

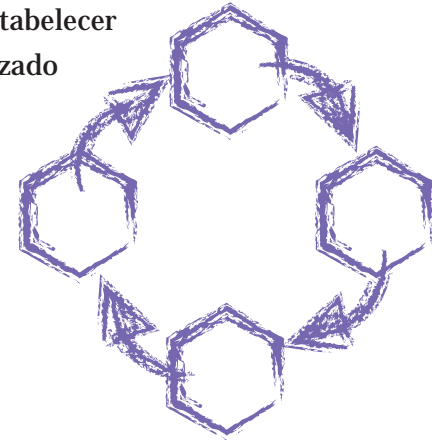
Definição do *BSC*



O *BSC* foi definido inicialmente como um sistema de mensuração do desempenho e, posteriormente, como um sistema de gestão estratégica. Ele é classificado como um sistema de suporte à decisão, em que pretende reunir elementos chave para acompanhar o cumprimento da estratégia. Ele também pode ser encarado como uma ferramenta de comunicação, uma vez que facilita os processos de comunicação interna na implementação da estratégia. As metas são elaboradas a partir da definição da visão do negócio, que é, então, desdobrada na estratégia organizacional que, por sua vez orienta os objetivos estratégicos, os quais, finalmente, geram os indicadores de desempenho.

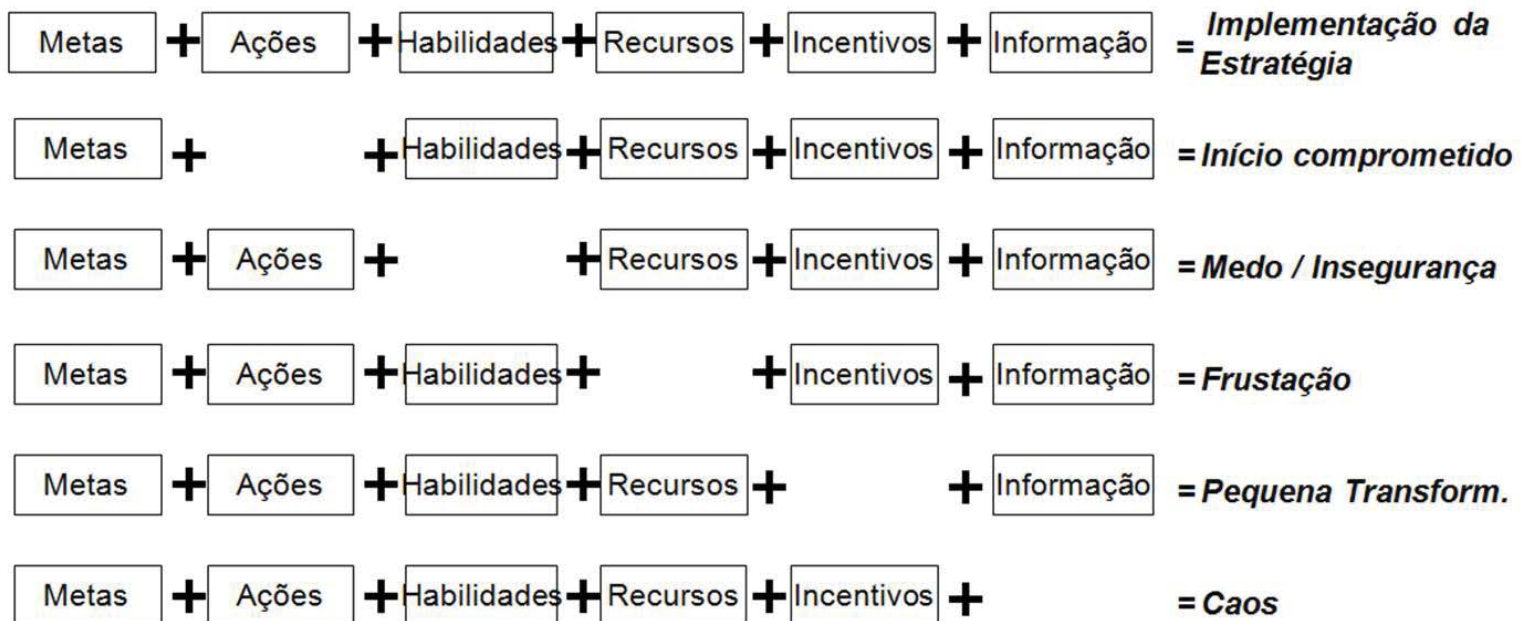
O múltiplo enfoque do *BSC* permite ao gestor olhar para o futuro já que está monitorando não apenas resultados efetivamente alcançados, mas também outros indicadores que mostram possibilidades futuras da organização. O principal objetivo da ferramenta é o alinhamento estratégico com ações operacionais da organização. Esse objetivo é alcançado pelas seguintes ações: esclarecer e traduzir a visão e a estratégia; comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas; planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas, melhorar o *feedback* e o aprendizado estratégico.

A gestão estratégica tem o desafio de articular a longo e a médio prazos, com curto prazo, objetivos estratégicos às ações do dia a dia da organização, desdobrando as diretrizes estratégicas anteriormente definidas em orientações para os níveis tático e operacional, assegurando assim a implantação das estratégias através de ações operacionais.



Comunicando a estratégia

A implementação da estratégia exige que unidades, servidores e funcionários estejam alinhados e comprometidos com o referencial estratégico organizacional. Para assegurar essa conexão, a organização deve dispor de processo de comunicação interna eficaz. Por essa razão é que deve ser feito um mapa estratégico – ferramenta que apresenta, de forma lógica e estruturada, a estratégia da organização.



Fonte: Symnetics.

Figura 1: As barreiras de implementação da estratégia

O mapa aponta por intermédio de um conjunto de objetivos estratégicos equilibrados em diversas perspectivas, interligados por relações de causa e efeito e gerenciados por indicadores. Ele traduz missão, a visão e a estratégia da organização em um conjunto abrangente de objetivos e que, **juntos com os indicadores estratégicos**, direcionam o comportamento e o desempenho organizacional. A tradução da estratégia por meio desse mapa cria referencial comum de fácil compreensão para unidades, servidores e funcionários, proporcionando a percepção de como às atividades de cada um estão ligadas aos objetivos gerais da organização.

O mapa é uma ferramenta de comunicação, pois reúne em um único ambiente visual: missão, a visão e os objetivos estratégicos. Ele expressa de forma sintética e gráfica, a estratégia da organização.

Para efetivamente direcionar o comportamento e o desempenho organizacional, utiliza-se também outra ferramenta, mais completa que o mapa, o painel estratégico, que inclui indicadores e metas.

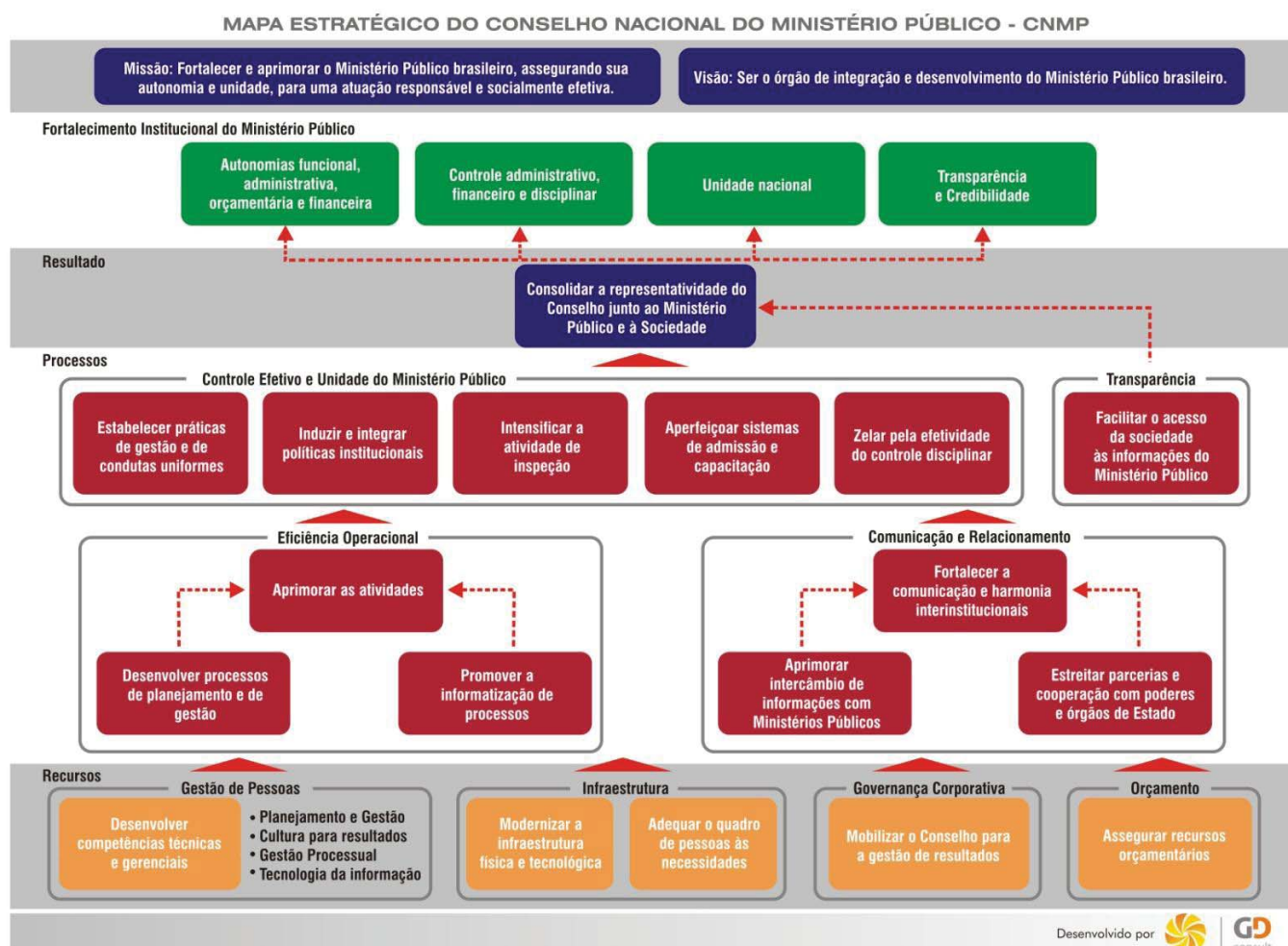


Figura 2: O Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público

OS DIRECIONADORES PARA O MAPA ESTRATÉGICO

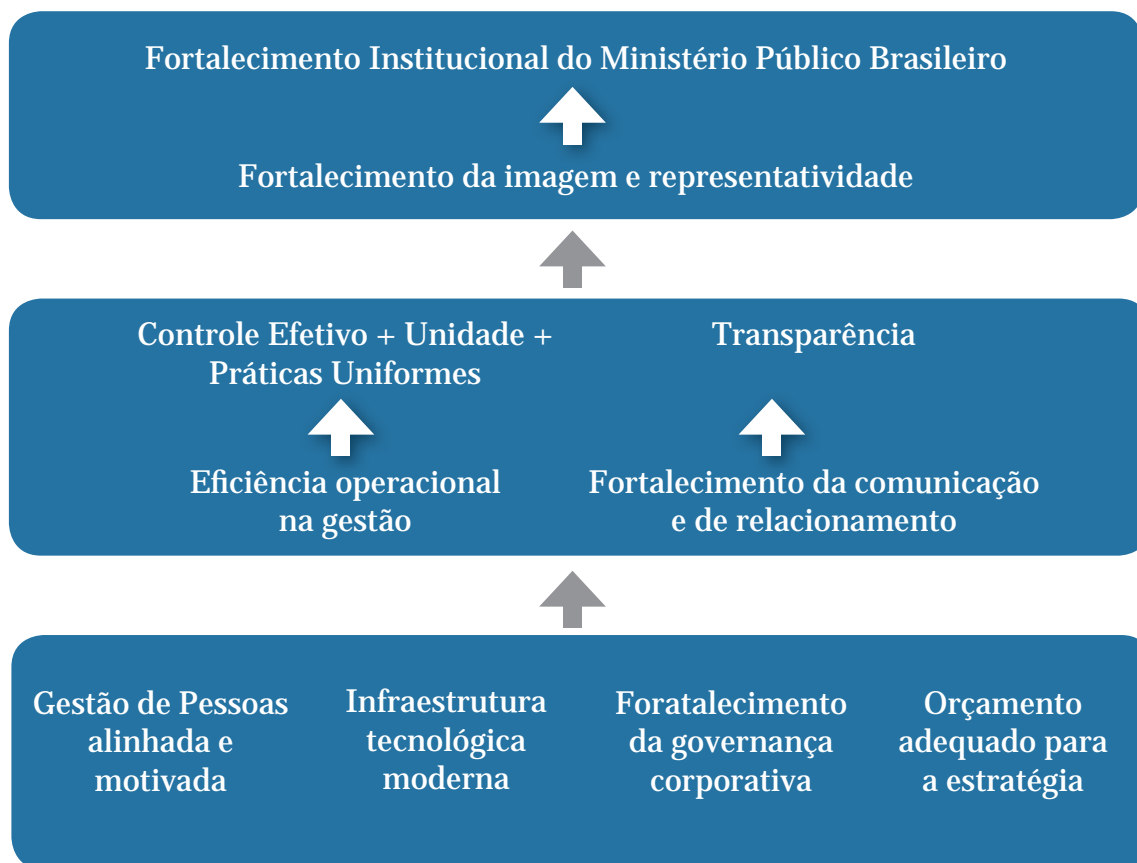
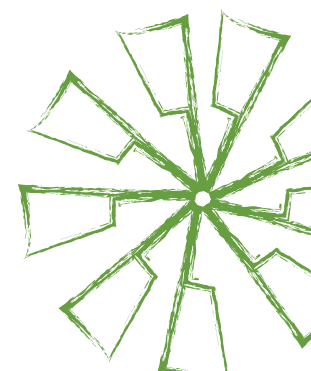


Figura 3: Os Direcionadores para o Mapa Estratégico do Conselho Nacional do Ministério Público

Implantação

Não existe uma única forma de se programar e utilizar o *BSC*, pois cada organização adota a mais conveniente à sua realidade: tanto pode utilizá-lo como um sistema de medição como usufruí-lo de forma mais abrangente, como sistema de gestão. Diante disso, para que o processo de implementação seja bem sucedido, é preciso estar atento aos seguintes princípios gerenciais, adotados pelas organizações orientadas pelas estratégias:

- ◆ Mobilizar a mudança por meio de liderança executiva;
- ◆ Traduzir a estratégia em termos operacionais;
- ◆ Alinhar a organização à estratégia;
- ◆ Transformar a estratégia em tarefa de todos;
- ◆ Converter a estratégia em processo contínuo.



Os cinco princípios da organização orientada à estratégia , Kaplan e Norton, adaptado por Peter M. Dostler



Figura 4: Os cinco princípios da organização orientada à estratégia

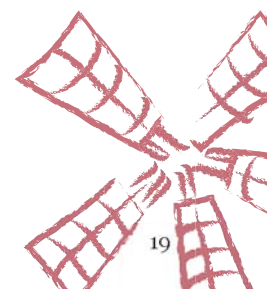
As organizações de todo o mundo, nos mais diversos setores de atividades e segmentos de mercado, inclusive organizações públicas, tem adotado o *BSC* como o sistema adequado para formular e implementar a estratégia.

Pesquisa realizada em 2007 pela Bain & Co. informou que 62 % das empresas americanas afirmam utilizar o *BSC*. Na Europa, o resultado é parecido. No entanto, na América Latina, o número é diferente, 40%, e na Ásia, 71%. No Brasil, um dos destaques é a Petrobras, o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, o Exército Brasileiro, o TCU, a Receita Federal, a Caixa Econômica, entre outros.

Assim, o *BSC* pode ser utilizado com igual desenvoltura na iniciativa privada ou em organizações públicas. O que muda é a ênfase:

em órgão público o foco deve concentrar-se na missão do órgão. O importante de tudo isso é que, depois de concluído o planejamento, ele não fique na gaveta da alta cúpula administrativa. É necessário que ele seja implementado, acompanhado e sempre atualizado de acordo com as necessidades da instituição e as mudanças do ambiente externo e interno.

O que se espera é, ao enfim, provar que administração pública pode ter mecanismos técnicos e sofisticados de alinhamento de sua estratégia gerencial, atingindo o objetivo precípua do órgão que é o de atender à sociedade brasileira de forma transparente, eficiente e eficaz.



COMUNICAÇÃO

Os desafios da Comunicação

Por Jorge Duarte

Doutor em Comunicação e assessor especial da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República

“A Comunicação é pré-requisito para o exercício da cidadania.”

A expressão “Comunicação Pública” ganhou importante relevância nos últimos tempos - é nome de curso de pós-graduação, título de livros, de artigos e

pesquisas. Ele tem recebido diferentes interpretações - todas úteis, interessantes, mas também passíveis de debate e crítica. Há alguma controvérsia e dúvidas. Muitas vezes alguém fala sobre Comunicação Pública em uma perspectiva e é reinterpretado em outra, o que exige certo acordo prévio sobre o que estamos falando. Um aspecto positivo é que, quando o tema é colocado em debate, não há quem não se sinta sensibilizado a adotá-lo como um conceito instigante. Havendo esta consciência, fica claro que o campo de debate é rico e plural. Ou seja, neste momento em que CP e suas possibilidades começam a ser discutidos com certa intensidade, é bem-vinda esta pluralidade. E, afinal, como em muitas outras situações, pode ser mais importante o que aprendemos durante o caminho do que algum tipo de unanimidade.



São várias as possibilidades de discutir Comunicação Pública. Gosto de privilegiar sua relação com cidadania, que me parece uma tarefa urgente. Cidadania, numa visão simples, pode ser entendida como a possibilidade de cada um e de todos conhecerem suas obrigações e usufruírem de seus direitos. E a comunicação, sabemos, é pré-requisito para o exercício da cidadania.

Podemos começar com a descrição de questões relacionadas à informação, acesso e participação, todos elementos essenciais para o exercício da cidadania. Uma leitura nas páginas dos jornais permite descobrir que, em 2007, no Piauí, pelo

menos 25 mil crianças não faziam parte do programa Bolsa Família porque as famílias não sabiam como obter o benefício. Em Brasília, o governo local informou que grande parte dos idosos não sabia que qualquer documento serve como comprovante de idade para que possam ficar isentos da passagem de ônibus. Aparentemente as empresas não faziam questão de informar este benefício e não havia nenhum programa de divulgação para tratar do tema. Segundo pesquisa do Ibope, 89% dos brasileiros, em 2001,



nunca tinham ouvido falar no Holocausto e 32% não tinham conhecimento sobre o extermínio dos judeus na segunda guerra mundial. O Datafolha, um mês antes da visita do Papa ao Brasil, quando o noticiário sobre o assunto era preponderante, descobriu que 51% dos brasileiros não sabiam que o Papa se chamava Bento XVI. Dentre eles, 48% eram católicos. Num outro âmbito da comunicação, a Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo pediu a 125 Instituições Públicas informações específicas que deveriam ser públicas. Apenas 4% responderam, 21% responderam parcialmente, 75% ignoraram a consulta. A ONG Transparência Brasil enviou ofício solicitando informações sobre o volume de precatórios a todos os governos estaduais, municipais e respectivas Procuradorias Gerais do país. Obtiveram seis respostas. Uma das respostas perguntava por que queriam saber a informação?

Outro dado interessante, em um tempo em que se fala muito das novas tecnologias é que, segundo o instituto Vox Populi, nas eleições municipais de 2008, apenas um em cada cinco eleitores tinha conexão com a Internet. Sobre a atenção que governos despertam no cidadão, pesquisa da USP de 2004 diz que 72,3% das pessoas afirmam que “não têm como influenciar no que o governo faz” e 83,7% dizem: “os funcionários do governo não se preocupam com o que as pessoas pensam”. Outro levantamento registra que apenas 8% do eleitorado brasileiro têm o hábito de ler com alguma frequência a parte sobre política de um jornal de circulação diária de sua cidade ou região.

Informação existe em nosso país. Ela está disponível em algum lugar, mas frequentemente não chega a quem interessa. Diante dos dados, percebe-se a dificuldade que em fazer comunicação e, principalmente, alcançar o cidadão. Sem informação, sem conhecimento, sem estímulo, sem alternativas adequadas de interação em suas próprias condições, o cidadão certamente não pode exercer a

plenitude de seus direitos e de suas possibilidades de participação. O relacionamento das instituições com a grande parte da sociedade é marcado por um déficit de atenção e de credibilidade. Parece-me, que apesar de toda a boa vontade, ainda não alcançamos a quem precisa de comunicação.

“Informação existe.

Ela está disponível em algum lugar, mas frequentemente não chega a quem interessa.”



Temos dificuldades que, de fato, devem ser consideradas. Temos uma base complexa. Há pouco acesso da população de baixa renda à informação e ao conhecimento; predomínio de limitada escolaridade, o ainda uso da Internet em certos segmentos sociais; o desconhecimento sobre direito e formas de acesso a eles. Apesar do grande avanço tecnológico, da diversidade de mídias, da popularização da Internet, grande parte da população ainda possui estágio primário de acesso à informação e de relacionamento com as instituições.

Boa parte da população brasileira e, notadamente, aqueles que mais precisam, não têm conhecimento suficiente para fazer valer seus direitos, formar uma opinião embasada, participar. Aos comunicadores essa questão é muito importante porque há dificuldades de dialogar com aqueles que não vivem em um ambiente e condições bastante diferentes. Ainda imaginamos fazer comunicação quando estamos

apenas divulgando. Comunicação para nossas instituições, tradicionalmente, é muito mais falar do que ouvir ou dialogar, muito mais convencer do que proporcionar a participação. Mesmo no Serviço Público, onde essa tarefa é histórica e fundamental, temos, ainda, grandes dificuldades em prestar serviços de comunicação de interesse coletivo. Há pouca capacidade em disponibilizar serviços, informações e prestar atendimento adaptado. A comunicação não é vista, muitas vezes, como propulsora das políticas públicas. Frequentemente, para agravar, recebe forte viés político. A comunicação interna ainda é um desafio enorme, há recursos escassos e baixa priorização. A comunicação ainda é tratada como tarefa de fim-de-linha e poucas instituições discutem a formalização de uma política de comunicação que faça avançar suas possibilidades de contribuir para o fortalecimento e avanço das políticas públicas.

A comunicação que hoje temos é resultado de uma construção histórica e de nossa pouca capacidade de influência e atuação. Acredito que estamos evoluindo, mas o estágio atual não permite descanso. Por isso acredito que uma visão de comunicação alternativa pode ajudar não apenas na formulação dos conceitos sobre os quais trabalhamos, mas também a encaminhar melhor as tarefas e responsabilidades rotineiras. Pensar em uma comunicação que coloque a cidadania como Eixo, Norte e Âncora, parece-me, é responsabilidade de quem se dedica a comunicação, em particular e, de imediato, àqueles que atuam no Serviço Público, mas não limitada a eles.

A própria noção de comunicação no Serviço Público é muito pouco abordada. Adota-se o conceito de comunicação governamental, expressão que imediatamente fortalece os aspectos políticos, o que, aliás, tem muito a ver com sua trajetória. A comunicação poucas vezes foi pensada como um serviço ao público, ao cidadão. A primeira vez que se organizou a comunicação do Serviço Público no Brasil, foi no período Vargas. A estrutura era usada como estratégia de manipulação, censura, convencimento em moldes “fascistas” e com uso assumidamente político e personalista. Depois disso, durante muito tempo, evitou-se falar em comunicação dentro de governos, até para não lembrar o famigerado DIP – Departamento de Imprensa e Propaganda – de Vargas. Quando um governo resolveu fazer planejamento em comunicação foi em pleno regime militar. Adotou-se, então, um novo modelo de sistema de comunicação usando o então nome “moderno” de Relações Públicas. Na prática, fortaleceu-se a compreensão da comunicação como instrumento de persuasão social em um governo. Além de reafirmar preconceitos sobre comunicação de governo, esse período serviu também para ajudar a estigmatizar a prática relações públicas.

Na década de 80, temos a redemocratização e se forma um ambiente importante para uma comunicação mais efetiva de dupla via, de debate, de acesso, de transparência. Surge Liberdade de Imprensa, Constituição, valorização da Cidadania, Movimentos Sindicais, novo papel do Estado, Diretos do Consumidor, Estatuto do Idoso, Estatuto da Criança e do Adolescente, Consciência Ambiental.

Uma comunicação democrática, cidadã, pública teve pouco tempo para se estabelecer no país, algo como vinte anos. Nesse percurso, tivemos, ainda, dificuldades e tropeços, como quando o então presidente Fernando Collor fortaleceu a percepção de comunicação como instrumento de formação de imagem, de marketing. A ação foi tão destacada nesse aspecto que encobriu todas as outras possibilidades e o resultado de alguma maneira reafirmou o conceito de comunicação vinda de um governo como manipulação ou promoção.

“A noção de Comunicação Pública está atrelada de maneira geral à noção de governo, embora este seja apenas um dos atores.”

Tivemos avanços. Organizações não governamentais começaram a utilizar com competência a comunicação de forma estratégica, empresas investiram em diálogo com consumidores, concursos ajudaram a profissionalizar a área no setor público. Esses mesmos novos profissionais, em muitos casos, em uma ação de baixo para cima e de dentro para fora das organizações, fortaleceram a idéia de uma comunicação menos engajada na política e mais relacionada ao espírito do Serviço Público. E, com dificuldades, fomos avançando até começarmos a discutir como fazer melhor a interação com o cidadão. Afinal, até então a valorização que interessava era a da instituição. Mais importante do que atender a uma demanda social era atender à autoridade, preservar a imagem da instituição, evitar o debate das convicções de quem tem o poder.



Nessa perspectiva, a Comunicação Pública hoje discutida pode ser considerada como uma evolução do conceito de comunicação governamental, talvez, em muitos casos, com significado similar a uma comunicação do setor público, embora seja restringir seu potencial. Isso explica porque grande parte das pessoas interessadas no conceito atua no Serviço Público – em um dos três poderes e em nível estadual, municipal ou federal. Afinal, são os

profissionais que têm maior responsabilidade e compromisso em permitir ao cidadão exercer plenamente seus direitos e cumprir suas obrigações. Avançando um pouco mais, um dos grandes desafios que esta área enfrenta no Brasil é que a noção de Comunicação Pública está atrelada de maneira geral à noção de governo, embora este seja apenas um dos atores.

É possível, ainda, interpretar Comunicação Pública como uma comunicação sobre temas de interesse coletivo. Isso amplia em muito suas possibilidades. Quando se fala em ONGs, Legislativo, Governo, Partido, Executivo, Movimentos Sociais, Judiciário, estamos falando em instituições que são essencialmente relacionadas ao interesse público. Hoje, empresas privadas também têm sua própria cota de responsabilidade nessa discussão.

A Comunicação Pública, neste sentido, diz respeito à transparência, participação, diálogo, e a um relacionamento cotidiano e individualizado das instituições com o cidadão. Pode ser compreendida, também, a partir da noção de que a informação é direito individual e patrimônio coletivo.

A ação em Comunicação Pública pode ser movida por alguns princípios fundamentais: a democratização da informação, afinal todo cidadão deve ter acesso às informações relevantes para sua inserção na sociedade e exercício de seus direitos; a adoção da perspectiva do cidadão nos processos, já que a comunicação deve estar atenta ao sentimento, interesse e necessidades da população e, também, o estabelecimento de vias de mão dupla, por meio de canais de diálogo e interação entre a sociedade, seus diferentes segmentos e os governos.



Convergência

“O mundo que nos cerca e a maneira como a comunicação é encarada é resultado de nossa ação ou de nossa não-ação.”

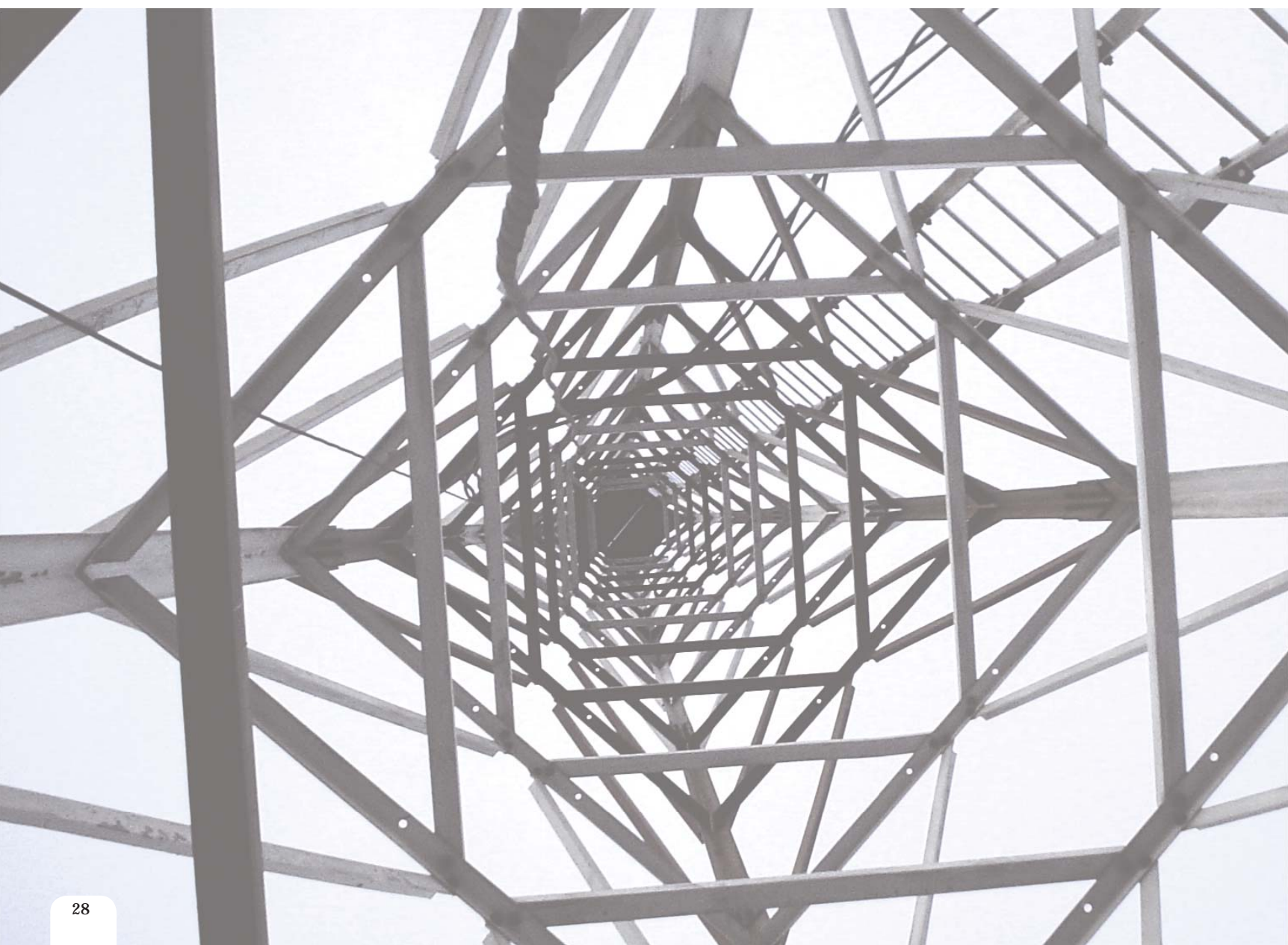


Nós, costumeiramente, consideramos a Imprensa como o ator central nos processos de diálogo social. É uma perspectiva importante, mas devemos lembrar que boa parte da população não tem acesso à grande Imprensa, não acompanha o noticiário, exigindo um tipo de ação estratégica mais refinada. Nossas estruturas de muitas vezes percebem comunicação como instrumento de divulgação, estratégia de consentimento e convencimento. Ela é vista como um processo de distribuição de informação vertical, descendente, com um fundo tacitamente autoritário. Neste caso, é importante lembrar Paulo Freire, que insistia em que simples emissão não é comunicação. A simples disponibilização de informação na Internet não significa que realizamos a comunicação. Informação na “gaveta”, de difícil acesso, interpretação, ou esquecida, não a viabiliza. E que ouvir é a parte mais importante do processo. Informação é comunicação, mas interação também. E, interação, nesta perspectiva, é o grande desafio dos comunicadores.

A possibilidade que discuto é considerar Comunicação Pública com a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo. E penso que os principais responsáveis por essa efetividade são os profissionais de comunicação. O mundo que nos cerca e a maneira como a comunicação é encarada é resultado de nossa ação ou de nossa não-ação. Na medida em que somos especialistas devemos assumir a responsabilidade pelos processos de comunicação e por seus resultados.

Acredito que é nossa atribuição agir estrategicamente para que a comunicação seja mais efetiva em dialogar com o cidadão e dar-lhe mais poder. Devemos fazer a prioridade das estratégias de comunicação ser deslocada do campo da política, da instituição, da personalização, para o campo da cidadania e do serviço ao público. É uma tarefa longa, difícil e complexa, que passa pelo convencimento, mas inclui também obtenção de recursos, priorização, elaboração de políticas de comunicação, criação de

convergências entre as diferentes áreas de comunicação e no aproveitamento de todas as brechas e oportunidades que o atual sistema nos oferece. Temos um papel importante em mudar a visão predominante sobre a comunicação como instrumento de transformação da sociedade e precisamos ser mais eficazes em cumpri-lo.



Comunicação Interna

Paulo Clemen

Master business administration (MBA) em marketing pelo Coppead/UFRJ e sócio-diretor de planejamento e atendimento na Casa do Cliente Comunicação 360°



O desafio da comunicação interna no mundo digital

Pesquisa recente divulgada pelo Databerje e Valor Econômico revela que 66% dos presidentes de empresas ‘valorizam muito a comunicação’ e 30% ‘valorizam’. Outra revelação importante é que 78% deles ‘priorizam os funcionários’.

Que cenário está por trás desses dados aparentemente impensáveis há menos de uma década? Por que será que os CEOs estão se dando conta de que o verdadeiro diferencial das suas organizações está na apreciação de fato dos seus colaboradores, percebidos como o DNA das empresas e seu ativo mais valioso, capaz de assegurar o diferencial imprescindível à sobrevivência no mercado?

Gostaria muito de acreditar que estes CEOs enxergaram também o quanto a prática da comunicação interna – ancorada em uma política de comunicação estruturada – pode

gerar aos resultados das organizações. Mas, na prática, o que tenho percebido é que a comunicação interna, como um processo estruturado e alinhado à estratégia do negócio, ainda precisa ganhar corpo para, de verdade, gerar os resultados que todos os colaboradores das empresas precisam entregar todos os dias.

Mas uma coisa é certa: após o início da crise global, que evidenciou a falta de ética corporativa, com executivos de grandes corporações e sem qualquer apreço pela ética, maquiando balanços e resultados para assegurar o recebimento de bônus e gratificações vultosos, não só a comunicação interna começou a ganhar mais relevância, mas também o desafio de praticá-la em um mundo totalmente conectado, onde cada cidadão tem a autonomia de ser um gerador de conteúdo: o ‘eu-mídia’ já não é mais conceito, mas prática cotidiana.

Em meio à enxurrada de notícias sobre os escombros corporativos que caem sob a falta de ética de líderes até então tido como honrados – lógico que apenas por baixo dos panos, reproduzindo a imagem dos ídolos com pés de barro -, os colaboradores expõem nas redes sociais sem dó nem piedade os erros e falsas verdades sobre seus líderes, sobre as marcas, enfim sobre tudo o que consideram fora da linha.

Se olharmos revoluções, como a francesa - ocorrida no século XVIII e totalmente ancorada em sangrentas lutas armadas, cujas notícias levavam semanas para chegar aos territórios mais distantes geograficamente -, em contrapartida à divulgação on-line da deposição de ditadores africanos, como aconteceu na Tunísia e no Egito, marcando este início da segunda década do século XXI de forma contundente, já dá para enxergar o quanto as redes sociais permitem mobilizar em tempo real a partir da amplificação das insatisfações.

É neste novo caldo de cultura social, em que as barreiras de espaço e tempo perdem sentido, que vemos um aumento no número de gestores que começam a dar a devida atenção aos seus *stakeholders** internos, enxergando que os colaboradores precisam de fato ser ‘embaixadores’ das suas empresas, dos seus valores e das marcas oferecidas ao mercado. É fácil? Não. É preciso saber lidar com pessoas, emoções, expectativas, assuntos que compõem uma pauta intangível e bem diferente dos já tradicionais índices, números e dados, que, especialmente ao longo do século XX, criaram a falsa ilusão de um mundo sob controle.

Em meio a tão vertiginosas mudanças, que impactam profundamente na vida e na história das empresas, é urgente e imprescindível preparar as lideranças, construir processos estruturados de comunicação, integrar as mídias voltadas ao chamado público interno, entender a comunicação como estratégica para a construção de vínculos e mudar o tratamento dado à informação para se praticar uma comunicação interna eficiente. É preciso aprender, de verdade, a atuar em rede. Isso significa que os líderes precisam aprender a colaborar e dar a cada liderado a chance real para que também colabore.

A comunicação e a liderança

Quando fui convidado a participar do painel 'O desafio de falar com o colaborador-servidor público', no 1º Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público – Governança Institucional, a primeira reflexão que fiz foi rever as experiências acumuladas no setor público e compará-las com as iniciativas do setor privado.

Iniciei a análise pela cultura organizacional, fator determinante para a construção e implementação de uma Política de Comunicação Interna e todos os processos decorrentes da sua adoção. Com certeza, o setor público tem diversas especificidades, mas muito em comum com as outras organizações empresariais, pois, na base de tudo, o que existe somos nós, as pessoas.

Também relembrei dois outros fatores relevantes para uma boa comunicação interna: o clima organizacional e o planejamento estratégico. O setor público, assim como o privado, tem seu clima, seus 'humores' e seus relacionamentos internos influenciados diretamente pelo estilo de gestão predominante. Além disso, tem estratégias e metas planejadas que, para serem alcançadas, precisam do comprometimento das suas equipes.

Fica claro, portanto, que, assim como nas organizações privadas, é preciso desenvolver, nos líderes de equipes da administração pública, suas habilidades de gestores de pessoas, pois apenas a competência técnica – que levou muitos dos atuais líderes a ocuparem cargos de gestão – não dá conta de torná-los bons comunicadores, o que é imprescindível para que possam contribuir efetivamente para a boa comunicação.

É preciso dar a oportunidade ao colaborador-servidor público de compreender qual deve ser a sua contribuição para as estratégias da organização que lideram e que atitudes são valorizadas para um bom relacionamento interno. Afinal de contas, já caiu por terra o entendimento de que comunicação é informação e, junto com ela, a máxima de que quem tem informação tem poder.

Segundo Cristina Mello, mestre e consultora de comunicação, é comum “ver empresas com sofisticadas políticas de comunicação, cheias de boa intenção, fracassarem porque a comunicação proposta não espelhava o estilo de comunicação praticado pela liderança, ou que eram ousadas demais, ou de menos, para o estágio de amadurecimento da liderança. E aí, o que acontecia? A área de comunicação pregava ideias e atitudes em total falta de sintonia com o comportamento das lideranças, gerando descrédito e até virando motivo de chacota entre os colaboradores.”



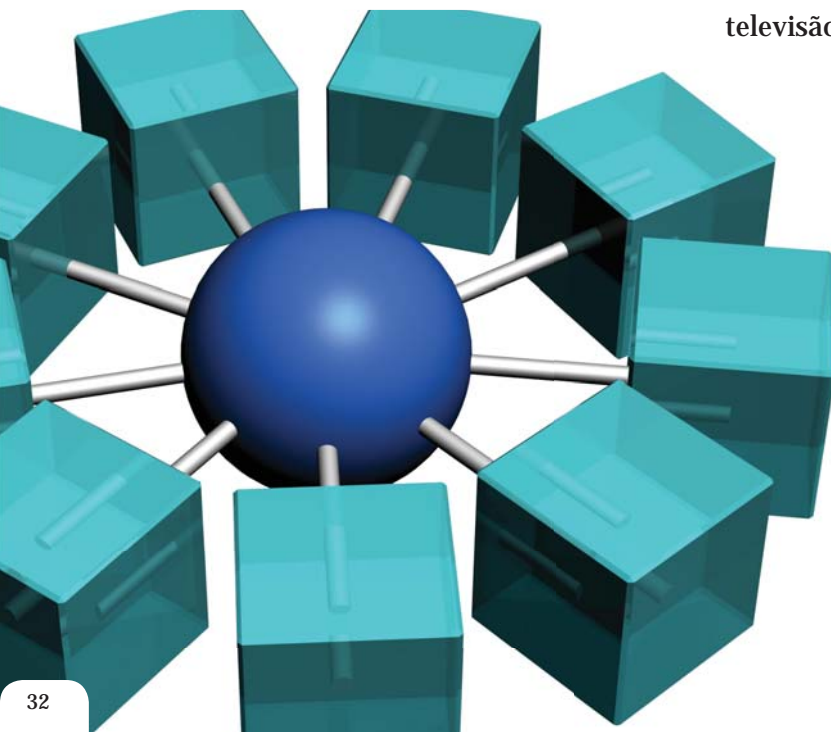
A falta de alinhamento das lideranças é mais do que um desastre nos relacionamentos internos. Ela afeta diretamente a reputação institucional e impacta nos resultados das organizações. Se hoje os colaboradores são os 'embaixadores' da marca, o que estarão falando sobre a minha organização e a minha gestão? Acho que todo gestor deve se fazer diariamente esta pergunta e refletir sobre as respostas que consegue obter.

Uma nova sociedade exige novos modelos de comunicação

Falar com o colaborador-servidor público é muito diferente de se relacionar com a imprensa. Durante anos, a maior parte das empresas públicas se dedicou a formatar suas equipes de comunicação para atender quase que exclusivamente a este setor da opinião pública. Passados alguns anos, começaram a perceber, assim como ocorreu com as empresas privadas, que sua boa reputação não está condicionada somente a um bom relacionamento com a imprensa, mas com um grupo cada vez mais diversificado de *stakeholders*, que ganham importância e os ouvidos/audiência atentos da sociedade.

Entre esses *stakeholders*, destaco o público interno como o primeiro a merecer a atenção e o cuidado das organizações. Entendo que, diariamente, as empresas precisam contrariar a expressão, que se tornou lugar comum na sociedade brasileira, de que 'em casa de ferreiro, o espeto é de pau'. Quando se trata do público interno, a máxima que toda empresa precisa fazer valer diariamente é 'em casa de ferreiro, espeto de ferro'. E, em se tratando de comunicação, isso significa fazer com que o colaborador não se sinta constrangido ao tomar conhecimento de uma informação importante sobre a empresa onde trabalha pela imprensa ou pelo vizinho ou parente que viu na televisão, leu no jornal ou na internet antes dele.

Há cerca de 10 anos, venho falando com os clientes, em minhas palestras em empresas, em universidades e em encontros diversos, que as empresas não podem mais seguir entendendo comunicação simplesmente como uma ferramenta para passar informação, mas como um importante processo de construção de relacionamentos humanos, capaz de gerar entendimento, alinhamento, envolvimento e comprometimento de toda a equipe em relação a sua missão, visão, valores e estratégia de negócio de forma a assegurar uma alta performance e os resultados desejados.



As empresas precisam ter consciência de que, além do vínculo de trabalho, o empregado, na maioria das vezes, tem vários outros tipos de relacionamento com a organização, sendo também consumidor de seus produtos ou serviços, participantes de Organizações Não Governamentais, líderes comunitários, religiosos, sindicalistas etc.

Esta mudança social derruba de vez as barreiras entre a Comunicação Interna, Institucional e Mercadológica. Na prática, isso significa que as organizações não podem usar diferentes discursos de acordo com o *stakeholder*. A linguagem pode e deve ser adaptada para cada tipo de mídia, mas a mensagem precisa ser clara e única, pois a sociedade, cada vez mais consciente de seus interesses, direitos e deveres, cobra a coerência entre discurso e prática.

Neste cenário, caracterizado por desafios tão complexos, é o alinhamento e a maturidade dos líderes nas relações com suas equipes que permitem, ao mesmo tempo, a descentralização da gestão e a interdependência das ações.

A clareza sobre os interesses e as diferenças de cada *stakeholder* e da forma como eles interagem é imprescindível para a definição de qual a linguagem apropriada para se entregar uma mensagem que seja facilmente entendida, faça sentido e tenha significado para quem recebe.

Muitas organizações atentas às mudanças têm buscado no mercado a consultoria de especialistas para desenvolver um diagnóstico em relação às lideranças e um mapeamento dos seus canais de comunicação para, assim, construir uma estratégia sólida que permita gerar ações efetivas e adequadas a sua realidade.

O objetivo é ter uma visão ampliada e sistêmica sobre a ação da comunicação nos seus produtos, serviços, projetos, processos e relacionamentos. Como resultado final, as empresas conseguem ter uma Política e um Planejamento de Comunicação customizados a curto, médio e longo prazo para se relacionar com os seus *stakeholders*, começando pelo público interno.

Esta visão integral sobre a empresa e também em relação às suas particularidades, permite uma atuação de forma integrada e alinhada da comunicação às estratégias da organização de forma sinérgica, proporcionando a otimização de recursos, gerando resultados passíveis de serem mensurados e tornando a comunicação mais eficaz.

A criação de uma Política e de um Planejamento Estratégico de Comunicação permite:

- fortalecer a participação da comunicação no tratamento das grandes questões organizacionais;
- promover o interesse das lideranças em relação aos processos de comunicação;
- reforçar a comunicação formal, aprendendo a 'bem ouvir' o que se convencionou chamar de rádio-corredor, o que permite monitorar e, algumas vezes, até mesmo reduzir, os impactos da comunicação informal negativa;
- gerar mecanismos que tornem mais clara a estratégia da instituição para os *stakeholders*;
- criar indicadores de resultados das ações de comunicação e relacionamento.



A comunicação interna está na rede

Assim como, em 1789, a Revolução Francesa foi determinante para o surgimento de impactantes transformações no mundo, as grandes mudanças políticas que estão acontecendo em 2011 ancoradas no poder de conexão da internet já começam a desenhar um novo cenário futuro, em que as redes sociais conseguem derrubar a censura de chefes, gestores e, o que parecia improvável, líderes políticos que, durante décadas, mantiveram milhares de pessoas oprimidas sob rédeas curtas.

Paralelamente às mudanças políticas, as organizacionais também estão sendo altamente influenciadas pela rede e vivendo transformações decorrentes dessa influência, o que é muito natural já que as empresas são microcosmos das sociedades, refletindo e reproduzindo em seus ambientes as situações e relações que acontecem fora dos seus muros.

No âmbito da comunicação interna, em vez das organizações se limitarem à preocupação de como acompanhar e gerenciar sua reputação por parte dos *stakeholders* internos e o que eles publicam nas redes sobre a empresa onde trabalham, elas devem aproveitar este momento rico, e irreversível, de manifestação que cada pessoa ganhou com a internet para criar novas oportunidades, novos negócios, novas formas de relacionamento.

É fato que precisamos saber o que os colaboradores estão falando sobre a organização onde trabalha. Mas também é realidade que não há como controlar suas impressões e manifestações quanto à imagem que têm da organização, sua forma de atuação, atitude de marca e comportamento ético, dentre outros valores intangíveis.

Monitorar as redes sociais pressupõe o desenvolvimento de um relacionamento verdadeiro com os *stakeholders*. De nada adianta sabermos o que pensam sobre nós se não priorizarmos respostas claras e transparentes às indagações que surgirem. Isso vale, especialmente, para nossos colaboradores. Criar espaços em ambientes tecnológicos de acesso interno para um bom relacionamento com os *stakeholders* internos não é uma decisão simples, mas, com certeza, é um bom caminho para exercitarmos a prática da clareza e da transparência no relacionamento com o público interno.

Embora muitas empresas não consigam ainda ter sequer uma intranet mais interativa, elas já precisam avançar rapidamente no entendimento e na ação de como criar e tirar o máximo de resultado de redes sociais corporativas de conteúdo e relacionamento. Estes ambientes on-line, que encontraram no Brasil um solo fértil de expressão e conexão, permitem aos colaboradores a criação de seu perfil, expressão de opinião, publicação de conteúdo e, principalmente, desenvolvimento de relacionamentos internos.

Pela sua característica de compartilhamento, as redes corporativas estão se tornando um excelente canal de troca de experiência, no qual os colaboradores podem disseminar o conhecimento adquirido, difundir as melhores práticas e incentivar o processo de participação e cidadania.

Além do relacionamento, uma vantagem que os gestores precisam aproveitar é a capacidade que as redes corporativas têm de fomentar o processo de inovação nas organizações. Elas permitem que equipes trabalhem on-line em projetos por meio de uma gestão adequada de conteúdos.

A convergência de mídia na comunicação interna

A tecnologia a serviço do que há de mais humano em nós: a comunicação e o relacionamento. Esse entendimento não pode ser perdido de vista porque o alinhamento da estratégia de comunicação à estratégia do negócio é que deve definir os canais de comunicação a serem utilizados e não o contrário. No entanto, em função da crescente utilização dos recursos tecnológicos e da agilidade que eles imprimem à comunicação interna, há organizações que, de forma equivocada, decidiram simplesmente substituir seus veículos impressos e campanhas pelos meios virtuais.

Sob o ponto de vista que hoje há uma difusão de interesses por parte dos colaboradores, com diferentes formas/hábitos de consumir comunicação, é bastante questionável esse tipo de decisão por parte de qualquer empresa porque, inclusive, elimina automaticamente a capacidade de usar a comunicação como ponte para o entendimento com equipes que não trabalham com computadores. A comunicação interna não pode, sob hipótese alguma, ser discriminatória, excludente ou atender apenas a uma parte da equipe.

É preciso acreditar que cada plataforma – on-line ou off-line – tem sua importância, desde que o conteúdo seja tratado de forma adequada. Não basta reproduzir simplesmente o que foi desenvolvido para a intranet e aplicar em uma publicação impressa. Ou fazer o contrário. Para garantir a eficiência da mensagem, é preciso se definir um mix de canais/ações que dê suporte à estratégia de comunicação definida para a empresa.

Para gerar bons resultados, a comunicação interna continua precisando ser alicerçada em ferramentas com periodicidade/frequência definidas, mensagens claras e fontes de informação com credibilidade de forma a gerar conhecimento para toda a instituição. Estes canais devem, no mínimo, prestar um serviço que se traduza em informações de interesse dos colaboradores e que promovam um melhor relacionamento interno.

Ainda hoje, as ferramentas mais comuns nas organizações são os veículos de comunicação impressos, basicamente utilizados para expressão de opinião, informação sobre produtos e serviços, novos lançamentos, divulgação de promoções, eventos internos e, em algumas organizações, para relacionamento com a família. Neste caso, costumam ser enviados diretamente para a casa dos colaboradores.

Mas, a cada dia, alguns veículos/peças de comunicação on-line já ganham destaque no mix de ferramentas utilizadas nos ambientes internos das organizações, mais particularmente os *e-mails*, *hotsites* e intranets. Por serem muito ágeis, são bastante úteis para atender ao imediatismo necessário no fluxo da comunicação interna, principalmente com as lideranças, cada vez mais ocupadas. Sem os custos diretos de impressão gráfica, estes



veículos se tornaram mais atrativos como canais por poderem ser acessados em qualquer lugar onde o colaborador esteja e por utilizarem uma linguagem de domínio da nova geração que chega ao mercado de trabalho.

Já as campanhas internas devem continuar a ser utilizadas para a comunicação de assuntos de grande relevância para as organizações, que devem ser desenvolvidas para destacar temas que precisam de resultados de impacto. Mas, diante do excesso de comunicação que recebemos diariamente, essas campanhas precisam ser cada vez mais criativas, utilizando peças e recursos inovadores e com apelo suficiente para chamar a atenção dos colaboradores e ser percebida por toda a organização.

Diante desse mundo altamente midiático, a comunicação face a face precisa aliar a credibilidade do gestor com a capacidade de prender a atenção e mobilizar os colaboradores. De grande relevância, ela pode gerar ruído ou dar pouca ênfase às questões consideradas mais importantes se as lideranças não estiverem de fato preparadas para a comunicação com suas equipes. A boa notícia é que já há consultoria especializada no treinamento de gestores para capacitá-los a se comunicarem com as suas equipes, assim como investiram no passado, e ainda investem, em serviço de *media training* para habilitar seus porta-vozes a falarem com a imprensa.

É fato que ainda são inúmeros os desafios para a comunicação interna. Mesmo que todos nós estejamos vivendo o mundo da comunicação instantânea, alterando nossas vidas pessoal e profissional, ainda são grandes os esforços para conciliar internamente expectativas e interesses, agindo e impactando nos resultados da organização.

Além disso, mesmo vivendo em um mundo sem fronteiras, ainda é necessário quebrar distâncias que, algumas vezes, são físicas, mas, na sua grande maioria, representam uma dificuldade de relacionamento. É nesse cenário desafiador que a comunicação interna precisa apoiar o desenvolvimento da organização e da construção e disseminação da sua cultura e ética corporativas – que refletem no jeito de ser de uma organização.

** Stakeholders – não há uma versão definitiva sobre esse termo. Por esse motivo, segue a definição do Wikipédia – a enciclopédia livre.*

Stakeholder ou, em Português, parte interessada ou interveniente, refere-se a todos os envolvidos num processo, por exemplo, clientes, colaboradores, investidores, fornecedores, comunidade etc. O processo em questão pode ser de caráter temporário (como um projeto) ou duradouro (como o negócio de uma empresa ou a missão de uma organização sem fins lucrativos). O sucesso de qualquer empreendimento depende da participação de suas partes interessadas e por isso é necessário assegurar que suas expectativas e necessidades sejam conhecidas e consideradas pelos gestores. De modo geral, essas expectativas envolvem satisfação de necessidades, compensação financeira e comportamento ético. Cada interveniente ou grupo de intervenientes apresenta/representa um determinado tipo de interesse no processo. O envolvimento de todos os intervenientes não maximiza obrigatoriamente o processo, mas permite achar um equilíbrio de forças e minimizar riscos e impactos negativos na execução desse processo. Uma organização que pretende ter uma existência estável e duradoura deve atender simultaneamente as necessidades de todas as suas partes interessadas. Para fazer isso ela precisa gerar valor, isto é, a aplicação dos recursos usados deve gerar um benefício maior do que seu custo total. O termo “stakeholders” foi criado para designar todas as pessoas, instituições ou empresas que, de alguma maneira, são influenciadas pelas ações de uma organização.

O Ministério Público e a Imprensa

Por Frederico Vasconcelos

Repórter especial da Folha de São Paulo e editor do Blog “Interesse Público”, na Folha.com/UOL.



A Imprensa e o Ministério Público são duas instituições essenciais para o fortalecimento e consolidação da democracia. Este encontro é uma iniciativa relevante, pois permite discutir a atuação dessas duas instituições. É importante que o debate seja feito com franqueza e autocrítica. A atividade do MP envolve especializações variadas, com as quais não tenho maior intimidade. O MP trata de matéria constitucional, eleitoral, criminal, ordem econômica e do consumidor, meio ambiente, patrimônio público, direitos das populações indígenas, das minorias étnicas e direitos de cidadania. Minha limitada contribuição a este debate será oferecer algumas impressões acumuladas nas elaborações de reportagens sobre o Judiciário Federal nos últimos 15 anos. Assim como acontece em relação ao Judiciário, a imprensa não acompanha a atuação interna do MP com o mesmo interesse que dedica aos bastidores do que acontece no Executivo e no Legislativo. Em geral o MP é alvo de interesse quando oferece uma denúncia, e o destaque maior ou menor vai depender do perfil de denunciado. É conhecida a indisposição da mídia para acompanhar casos que levanta, e dar destaque igual quando o desfecho não confira a acusação anterior.

Temos em comum uma primeira dificuldade: a confusão que se faz em relação às várias denominações: procuradores, promotores, procuradores da república, procuradores federais e até procuradores de conta. Dois exemplos:

- a) jornal teve que fazer correção: reportagem sobre encontro de procuradores da república saiu como evento de procuradores federais.
- b) Procuradores do Estado de São Paulo começaram campanha pela CBN para tornar mais conhecida a sua atividade.

Quando comecei na área, durante o governo FHC, o MP era a fonte principal dos jornalistas. No primeiro mandato do governo Lula, a Polícia Federal, com a série de grandes operações, e uma estratégia deliberada de marketing, ofuscou, a meu ver, o trabalho do MP.

Isso coincidiu com uma retração do MP, que abordarei mais adiante. A articulação de famosos advogados criminalistas, protestando contra os excessos midiáticos da Polícia Federal, gerou um arrefecimento dessas operações, reduzindo a exposição da instituição na mídia. Numa fase mais recente, o Judiciário passou a pautar a mídia, com a criação do CNJ e a montagem de uma eficiente máquina de divulgação, a agência de notícias CNJ. É justo reconhecer que, pela primeira vez, o próprio Judiciário começou a expor suas estranhas, graças à atuação da Corregedoria Nacional de Justiça, trazendo à tona principalmente as mazelas de tribunais estaduais.

Sobre as relações entre o Ministério Público e a imprensa, gostaria de fazer algumas observações sobre alguns momentos que me pareceram marcantes. No governo FHC, durante a gestão do então Procurador-Geral Geraldo Brindeiro, as relações entre a imprensa e o MP eram movidas por um clima de estreita colaboração para o bem ou para o mal, dependendo do observador. Criticava-se



Prédio PGR Foto: Cleiton de Andrade

muito então PGR, que ficou conhecido como “engavetador geral”. Por não levar adiante denúncias contra o governo FHC, e por não distribuir os processos entre os vários Subprocuradores- Gerais. Mas Brindeiro tinha uma característica elogiada por alguns procuradores: não interferia na atuação daqueles mais voltados para os holofotes da mídia.

Nessa época, me chamou a atenção o discurso de um desses procuradores, que defendia a “simbiose entre o ME e a imprensa”. O MP e a imprensa podem ter objetivos comuns, como a busca da verdade, a realização da Justiça, mas são instituições distintas, com práticas distintas. Costumo dizer que repórter não é policial, redator não é promotor e editor não é juiz. Essa tese da “simbiose” foi duplamente esvaziada pelo sucessor de Brindeiro. Em um trabalho apresentado em congresso do MPF, Cláudio Fonteles condenou essa intimidade entre o MP e a imprensa. Durante sua gestão, Fonteles apagou alguns holofotes e passou a ser voz única do MPF.

Foram inibidas algumas iniciativas mais ousadas, que deixaram, contudo, uma imagem negativa para o MPF. Ao revelar, em reportagem, métodos inaceitáveis de uma Procurador da República, experimentei a reação de alguns colegas do MPF, que ficaram alguns meses incomodados e sem falar comigo: para eles, aquele representante do MPF era “do bem”, e a reportagem ajudaria o outro lado, “do mal”... Em parte pelo presidente da imprensa, ou porque dependiam dos procuradores como fonte, os jornalistas não faziam reportagens questionando a eficiência do MPF. Salvo os episódios isolados,

a sociedade desconhecia, por exemplo, divergências internas que chegavam a dificultar as investigações.

Em agosto de 2004, numa entrevista concedida pelo procurador Celso Três, surpreendi-me com o relato que ele fez sobre a precariedade dos meios para conduzir uma investigação do porte de caso Banestado. Três revelou que trabalhava-se apenas com um computador, apreendido pela Receita Federal e que era operado por um motorista do MPF. Demorou, por exemplo, para que viesse a público a falta de comunicação e de dados sobre a atuação do MPF nos vários Estados. Ou seja, o MPF não conhecia o MPF.

Somente em 2009, numa entrevista que me foi concedida pelo secretário executivo do CNMP, foi possível confirmar o que era sabido, mas pouco divulgado: o MPF nunca realizara uma correição. Não tenho como avaliar os efeitos dessa reportagem, mas acho que foi saudável mostrar o descompasso entre as condições dadas ao CNJ e ao CNMP, que chamei de “primo pobre” xerife sem munição”. Também não tenho como fazer uma avaliação rigorosa, mas percebo que o CNMP ganhou alguma musculatura, a corregedoria tem estado mais presente nas várias unidades dos Estados. Da nossa parte, acho que a imprensa ainda tem muito a avançar no trabalho de cobertura do Judiciário e do MP. Mas devo registrar alguns fatos positivos: Em comparação com o período em que comecei a atuar nessa área, sem dúvida a imprensa passou a dedicar mais atenção ao Judiciário e, por extensão, ao Ministério Público, os veículos tentam ser mais cuidadosos no trato de questões polêmicas e no respeito aos direitos do cidadão.

Foi uma iniciativa saudável dos próprios jornalistas a criação da Abraji-Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo, estimulando a troca de informações e de experiências, esforço que também alcança os estudantes de jornalismo. Apenas a título de contribuição, gostaria de fazer uma sugestão aos responsáveis pela divulgação de fatos do MP. Recebo diariamente, no blog e no jornal, informativos das assessorias sobre investigações e decisões judiciais que confirmam o entendimento do MP. Esses *releases* possivelmente são reproduzidos integralmente por vários veículos. Percebo contudo, a falta de dois ou três parágrafos com informações mínimas sobre a defesa das partes acusadas. A imprensa é muito cobrada por não dedicar maior atenção ao “outro lado”. É importante que as assessorias do MP, que devem ter acesso mais fácil aos outros, abram espaço para o contraditório, ainda que num simples release.

Para encerrar, li com muito interesse os tópicos da “Carta de Salvador”, do Congresso de Procuradores da República. Chamaram-me a atenção o reconhecimento, pelos procuradores, da necessidade de planejamento, de fortalecimento dos mecanismos de controle e de inspeções, da importância da aferição de resultados, ou seja, é o entendimento de que a sociedade precisa conhecer melhor o MP. Que o órgão deve aprimorar essa interiorização, daí a valorização da comunicação nesse processo. Enfim, entendo que este encontro hoje, quando o MP discute práticas de gestão, está bem afinado com as conclusões daquele evento na Bahia.



Ministério Público:



A presença que faz a diferença.

Por Maria Tereza Aina Sadek

Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1984), pesquisadora sênior e diretora de pesquisa do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais

Formação de quadrilha, corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro.... Esses e vários outros crimes e ilegalidades extrapolaram as peças de acusação e passaram a fazer parte do linguajar e das atenções do cidadão, de textos da imprensa, do noticiário do dia a dia. Neste novo cenário, uma instituição vem se afirmando: o Ministério Público. De fato, nos últimos anos, dificilmente se encontrará um tema de expressão nacional sem a participação de promotores e procuradores.

A presença pública da instituição e de seus integrantes encontra fundamento na Constituição de 1988. O texto constitucional forneceu as bases para a construção de um ator político com atuação na vida pública, mas o significado do personagem e o impacto de sua presença são conquistas que dependem fundamentalmente de sua atuação e da reação dos demais protagonistas.

Este texto está dividido em três partes. Na primeira delas será feita uma resenha bastante simplificada dos parâmetros constitucionais e institucionais do Ministério Público e suas possibilidades. O segundo item está voltado para as relações entre a instituição e a construção da democracia brasileira, em especial no que se refere ao combate à impunidade e aos esforços por maiores graus de transparência. Na última parte será apresentado um retrato da instituição a partir de dados provenientes de pesquisas junto a integrantes do Ministério Público.

I. O Ministério Público da Constituição de 1988



A Constituição de 1988 fortaleceu significativamente o sistema de justiça, sobretudo no que tange ao peso dado ao papel do Ministério Público. Sua nova feição e suas atribuições podem ser apreciadas como a composição e a qualificação de um agente público encarregado de vigiar e exigir que as garantias e os princípios de uma democracia inclusiva sejam respeitados e perseguidos.

O texto constitucional não deixa dúvidas sobre o papel central conferido ao Ministério Público nos modelos de Estado e de sociedade ali idealizados. A inserção do Ministério Público no capítulo IV – “Das Funções Essenciais à Justiça” – , integrando o Título IV – “Da Organização dos Poderes” – bastaria, por si só, para indicar que a instituição foi alçada a uma posição de relevo, merecendo um capítulo próprio. As constituições anteriores concediam espaço e estatura muito inferiores ao Ministério Público¹.

Tornaram-se amplas as obrigações do Ministério Público, indo de sua função mais tradicional, a ação penal, até a defesa de variados direitos sociais, sejam eles difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

¹ A Constituição de 1824 não fazia qualquer menção ao Ministério Público; a de 1891 também não se referiu à instituição, ainda que em seu artigo 58 tenha instituído a figura do Procurador-Geral da República; a de 1934 foi a primeira a constitucionalizar o Ministério Público, inserindo-o no capítulo destinado aos “órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais” ao lado do Tribunal de Contas e dos Conselhos Técnicos; a Carta de 1937 sequer se referiu ao Ministério Público; a Constituição de 1946 concedeu-lhe título próprio, desvinculado dos três poderes; a Constituição de 1967 enquadrou-o no Poder Judiciário e a Carta de 1969 acabou por incluí-lo no capítulo do Poder Executivo, ao lado dos funcionários públicos e das Forças Armadas.

Vale a pena reproduzir o texto constitucional em seu artigo 127:

“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 artigo 129 especifica suas funções:

I – promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei;

II – zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III – 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;

IV – promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição;

V – defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas;

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da lei complementar respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da lei complementar mencionado no artigo anterior;

VIII – requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial, indicados os fundamentos jurídicos de suas manifestações processuais;

IX – exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedadas a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas”.

É indiscutível a amplitude de suas funções. Como se constata, elas abrangem variadas funções, contemplando desde a mais clássica e encontrada na maior parte dos países – a ação penal –, até a defesa de variados direitos sociais, sejam eles:

- 1) difusos (transindividuais de natureza indivisível, cuja titularidade encontra-se em pessoas indeterminadas);
- 2) coletivos (transindividuais de natureza indivisível, de titularidade determinável);
- 3) ou individuais homogêneos (decorrentes de origem comum).



Tais alterações isoladas já seriam significativas e marcariam fortes diferenças em relação ao passado. Seu impacto, contudo, é ainda amplificado quando reportado ao extenso rol de direitos individuais e supra-individuais consagrados no texto constitucional, que justificam sua qualificação como “Constituição Cidadã”.

O Ministério Público é chamado a agir em uma diversificada gama de áreas e questões. Devido à ampliação dos direitos constitutivos da cidadania e, em consequência, dos parâmetros da igualdade, é possível sustentar que a instituição tornou-se a principal fiadora da efetivação da igualdade, do cumprimento da lei e da moralidade pública.

Ademais, a Constituição de 1988 garantiu ao Ministério Público autonomia em relação aos demais poderes de Estado, rompendo sua ligação com o Poder Executivo, como rezava o texto constitucional anterior². Providenciou para seus integrantes as mesmas garantias dispensadas aos integrantes do Poder Judiciário, como vitaliciedade, inamovibilidade, independência funcional, foro especial e irredutibilidade de vencimentos.

A instituição pode ser caracterizada como um órgão do Estado encarregado da defesa da sociedade e da lei, com a prerrogativa de acusar os responsáveis pela ofensa criminal, sejam eles indivíduos particulares ou governantes e agentes públicos.

² Na história da instituição há um claro movimento no sentido de autonomia em relação ao Executivo. Recorde-se que durante o Império, o Ministério Público se pronunciava em nome do imperador, a quem era subordinado. Hoje, representa a sociedade, defende a lei, promove a justiça e tem poder, inclusive, de acusar os integrantes do poder executivo.

Tais características levaram alguns analistas a interpretar que a instituição passou a se configurar como um quarto poder, ao lado dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Independentemente de se concordar ou não com esta qualificação, a leitura da Constituição permite concluir que o Ministério Público foi alçado à posição de protagonista fundamental do sistema de justiça e da arena pública, cabendo-lhe papel de destaque no controle das demais instituições públicas e na defesa da cidadania.

Esta nova identidade implica inúmeros desafios, pois, se de um lado, cresce sobre maneira a importância da instituição, enquanto ator do sistema de justiça e protagonista na arena pública por outro, aumenta substancialmente seu grau de responsabilidade tanto perante as concepções e as execuções das decisões assumidas, como face as não priorizadas e as omitidas pelos órgãos de poder público.

Dizendo-o de outra maneira: a nova configuração do Ministério Público tem capacidade de provocar mudanças na esfera pública, alterando, inclusive, as concepções e as práticas tradicionais sobre realização de direitos, acesso à justiça e sobre interferência judicial na arena pública. A partir das determinações constitucionais não se trata apenas da possibilidade de haver instituições responsáveis pela garantia de direitos e a solução pacífica de conflitos de natureza individual, mas também da constituição de uma instituição encarregada de proteger os direitos individuais e coletivos e de investigar infrações às leis, transformando-se em partícipe de políticas públicas.

Esta participação é ainda engrandecida pela tendência de redução das áreas de discricionariedade dos agentes políticos propriamente ditos. O movimento no sentido de redução da capacidade de manobra dos agentes políticos no Executivo e no Legislativo propicia, em igual medida, uma ampliação do grau de participação e de responsabilidade do Ministério Público em relação à efetivação dos direitos individuais e coletivos.

Assim, a presença e a potencialidade de atuação do Ministério Público pós Constituição de 1988 moldam uma instituição multifacetada: como agente, por excelência, de ativação do Poder Judiciário, tem iniciativas nas áreas individuais e supra-individuais; como agente do sistema de justiça, pode se utilizar de procedimentos e da implantação de canais extrajudiciais para a solução de conflitos e para a realização de direitos. Desta forma, a instituição transforma-se em um espaço público para a solução de demandas e para a conversão de problemas em demandas judiciais.

Quer atuando judicialmente, quer atuando extrajudicialmente, nas mais diferentes áreas e em relação a distintos problemas, promotores e procuradores, têm condições de marcar presença e, conseqüentemente, interferir nos rumos da vida coletiva.

A comparação com instituições aparentemente similares ajuda a avaliar o potencial de protagonismo de promotores e procuradores. A configuração do Ministério Público brasileiro é ímpar entre seus congêneres, quer na América Latina, quer em países europeus e na América do Norte. O Ministério Público pós-1988 combina atribuições de promotoria pública – capacidade de atuar na área penal – com atribuições de investigar, denunciar e atuar em questões que envolvam direitos constitucionais³.

II. Ministério Público e democracia no Brasil

O desenvolvimento deste item parte do suposto de que uma Constituição democrática é base legal necessária, mas não suficiente para a construção de uma sociedade que, de fato, cumpra os preceitos da igualdade, da prevalência da Lei, do pluralismo, da liberdade, do respeito aos direitos individuais e coletivos. A democracia real é uma construção. Isto significa dizer que toda e qualquer sociedade sempre pode ser mais democrática do que é no presente, que existem graus de democracia. Ou seja, do ponto de vista concreto, permanece sempre o desafio de conquistar maiores índices de igualdade, de respeito à Lei, de participação, de efetivação de direitos individuais e supra-individuais. Para alcançar estes objetivos, é absolutamente imprescindível a construção e a consolidação de instituições.

Instituições se fortalecem na exata medida em que são capazes de diminuir a margem de personalização e de discricionariedade de seus integrantes e, conseqüentemente, de aumentar o grau de prevalência das regras. Instituições fortes e consolidadas são aquelas nas quais as regras, as atribuições, os procedimentos têm validade e efetividade independentemente de quem as dirige e daqueles que compõem o seu corpo. Trata-se, a rigor, da construção de regras com força suficiente para se impor, sem depender para a sua concretização de seus eventuais ocupantes. As regras são permanentes, enquanto os que a elas se submetem e as colocam em operação são temporários. Em decorrência, se pode sustentar que quanto maior o grau de institucionalização, tanto mais a virtude dos homens – uma incógnita – é substituída pela virtude das instituições – uma certeza.

“A publicidade é o princípio que preserva a justiça de corromper-se. Todo o poder, que se oculta, perverte-se”.
(Rui Barbosa)

Neste processo, o atributo da transparência constitui uma qualidade essencial para o fortalecimento da virtude institucional. Como já apontava Rui Barbosa em relação à justiça, mas que pode ser generalizado abrangendo todas as instituições, “a publicidade é o princípio que preserva a justiça de corromper-se. Todo o poder, que se oculta, perverte-se”.

³ Nos outros países da América Latina, parte das funções cíveis exercidas pelo Ministério Público brasileiro é da responsabilidade de Ouvidorias ou Defensor de Direitos Humanos. Em nenhum caso, contudo, com a mesma força institucional. Para uma ampla exposição sobre características da instituição em vários países ver “O Ministério Público no Mundo”, trabalho apresentado à Associação Mineira do MP, 2006.

Da mesma forma que é possível apontar as fontes de consolidação e de revigoramento da construção democrática, é igualmente necessário se atentar para ameaças, para fontes de dificuldades, capazes de miná-la e, no limite, destruí-la. A corrupção, dentre as práticas lesivas, tem possibilidade de produzir efeitos consideravelmente devastadores, uma vez que provoca conseqüências tanto no grau de apoio ao regime e na percepção da Lei como princípio da igualdade, quanto na capacidade de funcionamento das instituições.

No interior desses parâmetros, a partir da Constituição de 1988, a feição e as atribuições conferidas ao Ministério Público passaram a adquirir uma dimensão significativa, porque dotadas de potencialidades capazes de marcar diferenças com todo o período anterior.

A instituição foi concebida com prerrogativas que a capacitam a atuar no sentido de combater práticas patrimonialistas, abusos, benesses, incúrias administrativas, enfim, de controlar os agentes públicos e desempenhar o papel de guardião inflexível da Lei. Isto significa dizer que o Ministério Público tem condições de exercer um protagonismo crucial no processo de defesa dos preceitos estabelecidos na Constituição e na legislação infraconstitucional e, conseqüentemente, no fortalecimento da construção democrática.

Um exame, ainda que sucinto, da temática que envolve a corrupção⁴, por exemplo, ajuda a esclarecer o argumento.

A corrupção aparece como um dos temas mais recorrentes na história do país. Apesar dessa permanência ao longo do tempo, sustento a tese de que a partir da Constituição de 1988 é possível demarcar importantes distinções com o passado.

De fato, denúncias de corrupção e discursos anti-corrupção sempre encontraram porta-vozes e um número expressivo de apoiadores. A novidade não estaria, pois, nem na percepção da corrupção e em seus impactos, nem na retórica a favor da moralidade pública. Mas nas possibilidades legais e concretas, senão de extirpá-la, de colocar limites à sua expansão, de exercer o controle sobre entes públicos, na existência de instituições e mecanismos que viabilizem a fiscalização, a investigação e a penalização.



⁴ Estamos utilizando o termo corrupção em sentido amplo e não jurídico, significando deterioração, desvio de recursos públicos, uso de meios ilegais para benefício privado.

Um rápido percurso pela história do país mostra a permanência deste tipo de ameaça à democracia, do desrespeito à coisa pública, da debilidade dos mandamentos que prescrevem o império da Lei.

Durante o Império, o tema “corrupção” inspirava ditados populares que apontavam a distinção entre os vários tipos de ladrões: havia o ladrão de quintal, o ladrão de galinha, e o ladrão-barão. “Ladrão-barão” era a denominação sagaz com a qual se qualificava o ladrão que causava os maiores danos à sociedade. Sua vítima era o erário público, a coletividade. Sua fonte de alimentação provinha das tetas do Estado. Tal ladrão tirava proveito de vantagens facilitadas por suas relações com o poder; fazendo crescer seu patrimônio privado por meios ilícitos, apropriando-se de bens públicos.

No período republicano, uma das expressões mais conhecidas, cunhada logo no início do século XX, resumia a percepção sobre a questão da igualdade: “para os amigos tudo, para os inimigos a lei”. A máxima revela a falta de limites para os que pertenciam aos círculos de poder e a fragilidade dos preceitos que conferiam supremacia à Lei face aos interesses individuais e aos privilégios. O movimento que redundou no fim da República Velha, conhecido como a revolução de 1930, encontrou muito de seu mote no combate à corrupção. Bastaria lembrar a bandeira a favor da “verdade eleitoral”, contra a compra de votos, o favorecimento e a série de falcaturas que garantiam resultados favoráveis às oligarquias dominantes. De igual maneira, na fase democrática inaugurada em 1945, a corrupção ocupou lugar de destaque nos discursos e se constituiu em ingrediente básico da UDN e de personagens como Carlos Lacerda e Jânio Quadros.



O regime militar instalado em 1964 também procurou na corrupção argumentos para justificar a quebra da ordem democrática, a concentração de poder nas mãos do Executivo e o cerceamento das liberdades.

Em poucas palavras, muito da história nacional poderia ser contada tendo como eixo a corrupção, seus diversificados meios de operação e a retórica contrária a práticas identificadas como atentatórias ao patrimônio público e à prevalência da igualdade. O ponto central a ser destacado, contudo, é que a despeito da persistência do problema, os esforços para combater abusos e delitos, e as providências para garantir uma maior transparência não encontravam suficiente guarida institucional.

A Constituição de 1988, sustentando uma nova arquitetura institucional, determinou soluções concretas para a consecução dos objetivos de fiscalização do cumprimento da Lei pelos governos, pelos agentes públicos e por particulares.

Nesta medida, há um ponto de inflexão em relação ao passado que se substancia na configuração e nas margens de atuação do Ministério Público. Não se está argumentando que o Ministério Público seja a

única instituição com capacidade de atuar na direção de combater a corrupção e demais desvios e abusos de conduta praticados por agentes públicos e privados. Mas, sim, que é uma instituição central – como guardião da lei e da coletividade – na consecução destes complexos objetivos.

Sublinhe-se, a favor desta tese que o Ministério Público dispõe de extraordinário poder de investigação e de instrumentos jurídicos bastante eficazes – a Ação Civil Pública (Lei 7347, de 1985) e o inquérito civil para a “proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

A ação civil pública constitui o mais importante instrumento de defesa dos interesses sociais, possibilitando a representação junto ao Poder Judiciário de interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos. Embora outros órgãos públicos e associações civis possam fazer uso desta Lei, o



Ministério Público possui, comparativamente, recursos institucionais mais favoráveis à sua utilização⁵. O inquérito civil, por sua vez, garante ao Ministério Público a obtenção de informações e, dessa forma, verificar se há fundamentos para a abertura ou não de processo judicial.

Ademais, a instituição e seus integrantes possuem, em grande medida, controle da agenda, diferentemente do Poder Judiciário que depende de provocação para atuar. Isto é, o Ministério Público tem a faculdade de selecionar os casos em que vai atuar, gozando de considerável margem de escolha e discricionariedade. Tal facultatividade é expressivamente menor no que se refere à responsabilidade de propor ação penal pública para crimes comuns. Mas,

no que diz respeito às atribuições de fiscalizar políticos e agentes públicos e o cumprimento da lei, promotores e procuradores gozam de significativa margem de discricionariedade.

Acrescente-se ainda aos fatores que favorecem a atuação de promotores e procuradores e seu significativo potencial de protagonismo na arena pública, as possibilidades de liderar iniciativas fora do gabinete e de propor e concretizar soluções a partir de procedimentos extrajudiciais.

As ações fora do gabinete não se restringem às atribuições formalmente conferidas à instituição. Desenvolvem-se, por exemplo, em escolas, clubes, associações da sociedade civil, com objetivos variados, tais como, educação sobre direitos, sobre o papel do Ministério Público e demais instituições do sistema de justiça, sobre probidade administrativa, sobre meio ambiente, etc.⁶

As soluções extrajudiciais, como os Termos de Ajustamento de Conduta, criam condições para a instituição exercer suas atribuições e chegar a resultados sem a necessidade de ingressar no Poder Judiciário. Tratam-se de soluções obtidas a partir de acordos entre as partes em litígio, de procedimentos administrativos, de

⁵ Pesquisas empíricas mostram que o Ministério Público tem sido a instituição que mais tem feito uso deste instrumento jurídico.

⁶ Exemplos dessas práticas podem ser verificados nas inscrições e premiações para o Prêmio Innovare. Ali, dentre outros, há a campanha “o que você tem a ver com a corrupção?”; atividades educacionais de prevenção e combate a incêndios visando a redução da poluição atmosférica; campanha popular de combate ao tráfico de drogas; divulgação de direitos e deveres de crianças e adolescentes; projeto de combate à violência contra mulheres, etc.

requisição de providências aos órgãos públicos e privados e demais instrumentos que prescindam do Poder Judiciário.

Ao lado desses aspectos que impulsionam o fortalecimento da atuação do Ministério Público na arena pública, caberia igualmente assinalar a presença de fatores que dificultam o processo de institucionalização. Dentre esses traços, o mais significativo é o modelo de estrutura organizacional adotado pela instituição.

O Ministério Público, tal como o Poder Judiciário, está internamente estruturado segundo um padrão monocrático. Ou seja, trata-se de uma organização na qual não existe uma hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência, na qual os que estão em posição inferior acatam determinações dos que ocupam posições mais altas na estrutura organizacional. No modelo monocrático, a subordinação a um chefe – o ápice formal na estrutura hierárquica – é apenas de natureza administrativa. A garantia de independência funcional assegura a cada integrante a liberdade de atuar segundo sua consciência e suas convicções, baseado na lei.

Tal modelo organizacional gera consequências, tornando mais árduas e complexas tanto a definição como a consecução de políticas institucionais. Não há incentivos organizacionais para um comando centralizado, para um agir em conjunto, para a definição e a realização de políticas institucionais. Ao contrário, os estímulos propiciados pelo modelo monocrático favorecem o individualismo, a dispersão, uma situação na qual cada integrante representa, em si mesmo, a instituição e possui ampla margem de discricionariedade.

O grau de impacto da atuação do Ministério Público dependerá, certamente, da forma como procuradores e promotores responderão às suas atribuições, das possibilidades concretas de concretizar políticas institucionais e, conseqüentemente, de eleger prioridades. Do enfrentamento desses desafios decorrerá não apenas o fortalecimento da instituição, mas também da democracia no País.

III. Ministério Público: um retrato



O Ministério Público que emerge da Constituição de 1988 apresenta singularidades que se manifestam não apenas nos textos legais, mas também em traços que compõem a imagem de seus integrantes. Aspectos de natureza demográfica e sociológica retratam quem são os atuais promotores e procuradores.

Para iniciar a composição desta imagem, deve ser ressaltado que houve um extraordinário crescimento numérico. Segundo dados obtidos junto à CONAMP⁷, enquanto em 1988 o Ministério Público dos estados somava 4.300 integrantes, duas décadas depois, em 2008, passaram a ser 13.428. Em vinte anos, multiplicou-se por três o número de procuradores e promotores atuando em todas as unidades da federação. O mesmo ocorreu com o Ministério Público da União.

Caso não houvesse nenhuma outra mudança, o simples fator numérico já provocaria alterações nas características da corporação. Como se sabe, o tamanho de um grupo faz diferença. Ou seja, independentemente de outros aspectos, a transformação de um grupo pequeno em um de tamanho maior tem alta probabilidade de gerar um aumento no grau de heterogeneidade interna.

Com efeito, o crescimento na quantidade de promotores e procuradores implicou alterações na

7 Entrevista feita ao presidente da CONAMP, José Carlos Cosenzo, em 27/06/08.

composição etária, de gênero e de extração social; no tipo de experiência anterior; na ideologia; em termos doutrinários.

Pesquisa realizada pelo IDESP⁸, em 1996 indicava que o Ministério Público dos estados era integrado, sobretudo, por jovens, do gênero masculino, que ascenderam na hierarquia educacional, tendo a maioria alcançado um grau de escolaridade superior ao de seus pais. Naquela época já se verificava que a maioria (60%) havia ingressado na instituição após a Constituição de 1988. A idade média era de 33 anos; 67% eram homens; metade dos pais havia completado apenas o segundo grau. Em 2006, portanto dez anos depois, diagnóstico elaborado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, indicava um aumento na média de idade dos integrantes: 42,7 anos. Entre os promotores essa média era de 40,1 e entre os procuradores de 57,9 anos. A presença masculina continuou preponderante. No que se refere à origem familiar, também não ocorreram mudanças significativas: 52,5% dos pais possuíam 2º grau completo, sendo que 5,9% não tinham instrução formal, 17,8% não chegaram a completar o 1º grau; e 10,3% tinham 1º grau completo.

Já no que diz respeito ao Ministério Público Federal, pesquisa feita em 1997 pelo IDESP, com patrocínio da Associação Nacional dos Procuradores da República⁹, mostrava que a instituição era integrada, sobretudo, por jovens, do sexo masculino, que experimentavam uma ascensão nas hierarquias educacional, de status e econômica. A média de idade era de 36 anos; 71,6% pertenciam ao gênero masculino; apenas 21% eram filhos de pai exercendo atividade de nível superior.

Nove anos depois, diagnóstico realizado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, apontava que a média de idade passou a ser de 38,6 anos; a composição por gênero praticamente não havia se alterado, com os homens representando 75,3% do total de integrantes; um pouco mais da metade (56,7%) era filho de pai com nível universitário.

As extraordinárias renovações numérica, demográfica e de origem social provocaram claros reflexos no perfil da instituição. Desta forma, às exigências constitucional e infraconstitucional de construção de uma nova identidade institucional misturaram-se modificações decorrentes das alterações no perfil de seus integrantes.

Notas Finais

Muitas questões têm intrigado a cidadania. Dentre elas, há uma incessante busca sobre o que explicaria tantas transgressões, as causas da existência de tantos corruptos devorando os recursos públicos, as razões da impunidade ou ao menos da sensação de que poderosos não são castigados.

A teoria política e a experiência internacional mostram que a democracia é uma construção que depende fundamentalmente da criação de instituições fortes, capazes de resistir a ameaças de fragilização e direcionadas ao público mais do que a si próprias.

8 Ver Sadek, 1997.

9 Ver Castilho e Sadek, 1998.

Instituições são determinantes porque funcionam como constrangedoras de comportamentos. Assim, ainda que não haja dúvidas de que a moralidade seja fundamental, é preciso construir parâmetros para que a ética prevaleça. Comportamentos adequados à vida coletiva não surgem de uma simples aposta na sorte ou no acaso. Dependem essencialmente de modelos institucionais munidos de meios aptos a inibir comportamentos reprováveis, tanto do ponto de vista moral como ético.

Neste sentido, independentemente das respostas às indagações que iniciam este item, é indubitável que o cenário recente é marcado pela presença e atuação do Ministério Público. A instituição e seus integrantes têm feito diferença. Ou seja, a iniciativa de investigação, as denúncias, as peças de acusação têm provocado efeitos. Se, incapazes de extinguir ou diminuir as transgressões, certamente têm funcionado como um significativo desestímulo e, assim, dificultado a expansão e o livre exercício de práticas ilícitas.

Para aquilatar o impacto da presença do Ministério Público, bastaria lembrar o número crescente de denúncias contra autoridades apresentadas pelo Ministério Público Federal. São centenas de pedidos de abertura de inquérito ao Supremo Tribunal Federal contra ministros de estado, senadores e deputados federais. O volume de oferecimento de denúncias também é grande. Entre essas denúncias incluem-se políticos renomados, integrantes do alto escalão da presidência da República. Os escândalos que ficaram conhecidos como Sivam, Marka, Pasta Rosa, “os 40 do mensalão”, Daslu, “sanguessugas” são exemplos paradigmáticos¹⁰.

Também são apreciáveis as conseqüências advindas da atuação dos Ministérios Públicos nos estados, particularmente no que diz respeito à defesa da probidade administrativa e à moralidade pública. São inúmeras as investigações, os inquéritos civis e os processos contra prefeitos, vereadores, secretarias e órgãos municipais.

Como não poderia deixar de ser, tais atuações têm merecido calorosos aplausos e ácidas reprovações. O cidadão comum, em geral, faz uma apreciação positiva, particularmente quando se trata de denúncia contra políticos que se apropriam de bens públicos ou quando se trata de crimes que provocam forte reação emocional. Apoios e aplausos vêm também de setores da oposição, de minorias, de ONGs e de parte da imprensa.

No extremo oposto, com muita frequência, promotores e procuradores são acusados de extrapolar suas funções, de se utilizarem meios ilegais, de ferirem valores ligados à dignidade humana e à própria democracia, de “denuncismo”, de tendência à partidarização¹¹. As críticas mais ácidas têm sido vocalizadas, sobretudo, pelo governo, pelos políticos da situação, por setores da magistratura, da polícia, de advogados e por parte de grandes empresários.

A despeito do juízo que se faça e das necessárias correções, é imperioso reconhecer que o país dos últimos anos sofreu importantes mudanças e que o Ministério Público responde por grande parte dessas alterações. Isto não significa afirmar que a Instituição não mereça reparos e menos ainda que o processo de construção institucional esteja concluído. Mas que na rota para a conquista de maiores graus de democracia e de sua consolidação, o Ministério Público tem um papel extremamente relevante.

10 Conjuntamente tem se verificado um crescimento no número de operações de combate à corrupção pela Polícia Federal, municiando de provas os procuradores. Também deve ser assinalada a cooperação com o Banco Central e com a Receita Federal permitindo uma fiscalização mais efetiva por parte do MPF.

11 Recorde-se que, sobretudo nos primeiros anos após a Constituição de 1988, o chamado denunciismo provocou muitas reações e críticas inclusive por parte de ministros do STF e o ingresso no Supremo de ações com o objetivo de reduzir o poder de investigação do MP.

Legalidade

Boas práticas
eleições

EFETIVIDADE

eficiência
eficácia
registro

INTEGRAÇÃO

Controle

GOVERNANÇA

TRANSPARÊNCIA

Governança Institucional

MELHORES PRÁTICAS DE
GESTÃO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Michel Betenjane Romano

Promotor de Justiça
Coordenador da Assessoria de Gestão e
Planejamento Institucional da Procuradoria
Geral de Justiça do Estado de São Paulo.

Introdução

O objetivo principal da apresentação no referido Congresso foi demonstrar o método utilizado pelo Ministério Público do Estado de São Paulo na construção de sistema para registro e gerenciamento das informações advindas da atividade-fim, bem como o sistema desenvolvido para a realização das eleições por voto eletrônico em todo o Estado.

É certo que diversos Ministérios Públicos de vários Estados da Federação já possuem sistemas de coleta de dados, muitos deles integrados ao Poder Judiciário local, e até mesmo vinculados aos dados fornecidos pela Polícia Civil. Ocorre que, no Estado de São Paulo, diante do volume das informações e da impossibilidade atual de se migrar registros, o método utilizado para a construção do SIS MP INTEGRADO, conforme apresentado, foi o de fracionar, através de módulos em uma mesma plataforma de dados, a construção do sistema de atividade-fim.

No mais, o que se visou não foi tão somente aglutinar as informações através de registro, mas transformá-la em conhecimento, com eficácia, eficiência e efetividade.

Antes de adentrarmos na concepção dos assuntos, foram disseminadas algumas informações institucionais básicas, importantes para se mensurar a dimensão da estrutura institucional do Ministério Público do Estado de São Paulo.

O Ministério Público do Estado de São Paulo apresenta 300 cargos de Procurador de Justiça e mais de 1500 cargos de Promotor de Justiça. Possui 14 áreas regionais espalhadas pelo Estado, e, aproximadamente, 350 Promotorias de Justiça no Interior e Litoral.

O Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação - CTIC, órgão da Procuradoria Geral de Justiça, gerencia mais de 6.600 desktops (usuários) e mais de 110 computadores-servidores.

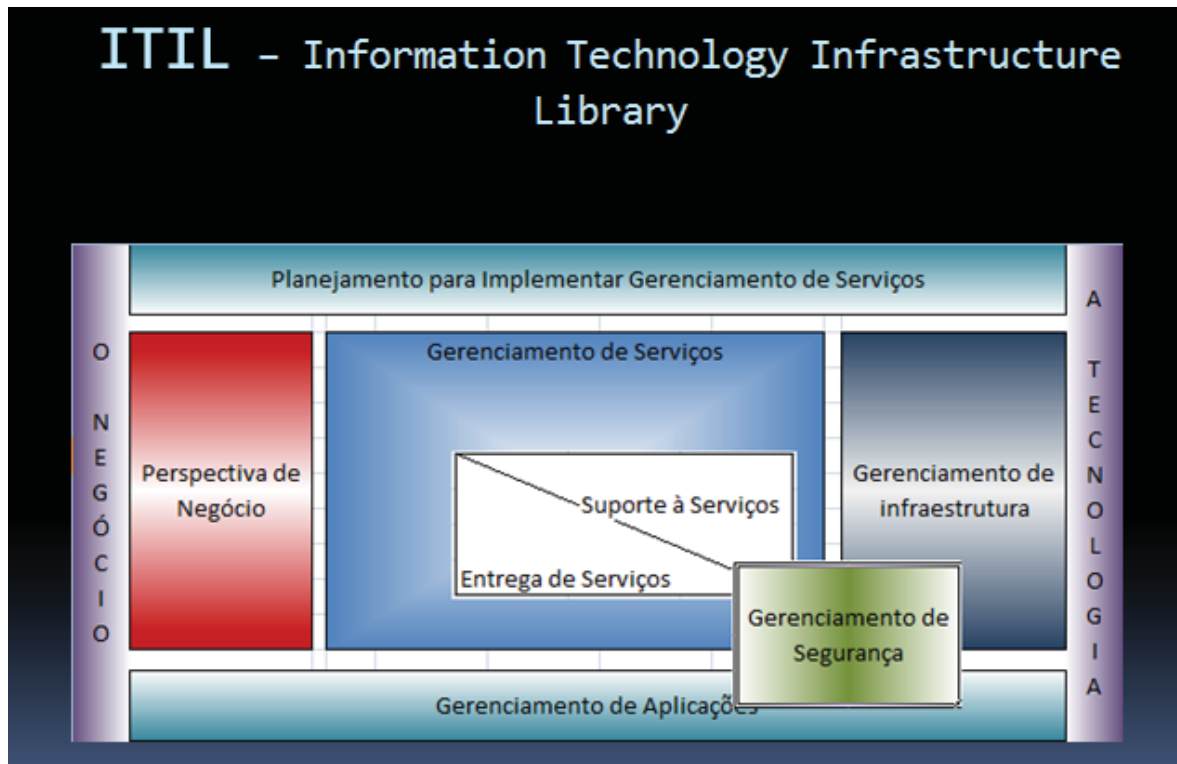
Os números expressivos da Instituição fizeram com que, antes de se pensar em uma solução sistêmica para a convergência das informações em um único banco de dados, fosse necessário avaliar toda a estrutura atual (infra-estrutura; pessoal e desenvolvimento de sistemas) e assim, planejar como seria a nova estrutura para abrigar o novo sistema.

Em relação à infraestrutura percebeu-se a necessidade de integrar todos os servidores/funcionários e todos os Membros à rede do Ministério Público paulista (400 localidades integradas), posto que, sem o cumprimento desta premissa, tornaria inviável a alimentação de um banco de dados confiável.

Denotou-se a necessidade de modernizar o parque tecnológico da Instituição, haja vista o incremento significativo do tráfego de informações previsto (veja quadro abaixo). Por fim, a Instituição não possuía um local adequado e seguro para o acondicionamento das máquinas que mantinham os registros dos sistemas, sendo que para isso foi adquirida a sala-cofre.

2008	2010
STORAGE (7TB)	STORAGE (14TB)
EMAILS(9MIL/DIA)	EMAILS(20MIL/DIA)
SPAM(91%/180MIL)	SPAM(97%/250MIL)
SISTEMAS(50)	SISTEMAS(58)
APLICAÇÕES(15)	APLICAÇÕES(20)
DESKTOPS(4200)	DESKTOPS(6616)
LOCALIDADES INTEGRADAS(200)	LOCALIDADES INTEGRADAS(400)
USUÁRIOS(6200)	USUÁRIOS(6800)
SERVIDORES(72)	SERVIDORES(112)
GESTÃO DE DOCUMENTOS(500GB)	GESTÃO DE DOCUMENTOS(800GB)
BLOQUEIO DE ATAQUES (20MIL/DIA)	BLOQUEIO DE ATAQUES (50MIL/DIA)
VÍRUS/AMEAÇAS(500/DIA)	VÍRUS/AMEAÇAS(2000/DIA)
BANCOS DE DADOS(78)	BANCOS DE DADOS(98)

Relativo à gestão de pessoal, antecipando-se o desenvolvimento do SIS-MP Integrado, constatou-se a necessidade de padronizar e conscientizar todos os funcionários do Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério Público do Estado sobre a nova metodologia de gerenciar e manter a área de tecnologia da informação. Para isso, todos os funcionários da área fizeram o Curso de ITIL- “*Information Technology Infrastructure Library*”, que define as boas práticas e governança na área de tecnologia da informação.



Após essa breve introdução à dimensão do Ministério Público Paulista e a adequação estrutural do CTIC – MPSP a esse novo momento institucional, foi possível iniciar a confecção do projeto de desenvolvimento e implantação do SIS MP – Integrado, conforme abaixo demonstrado.

SIS MP – Integrado

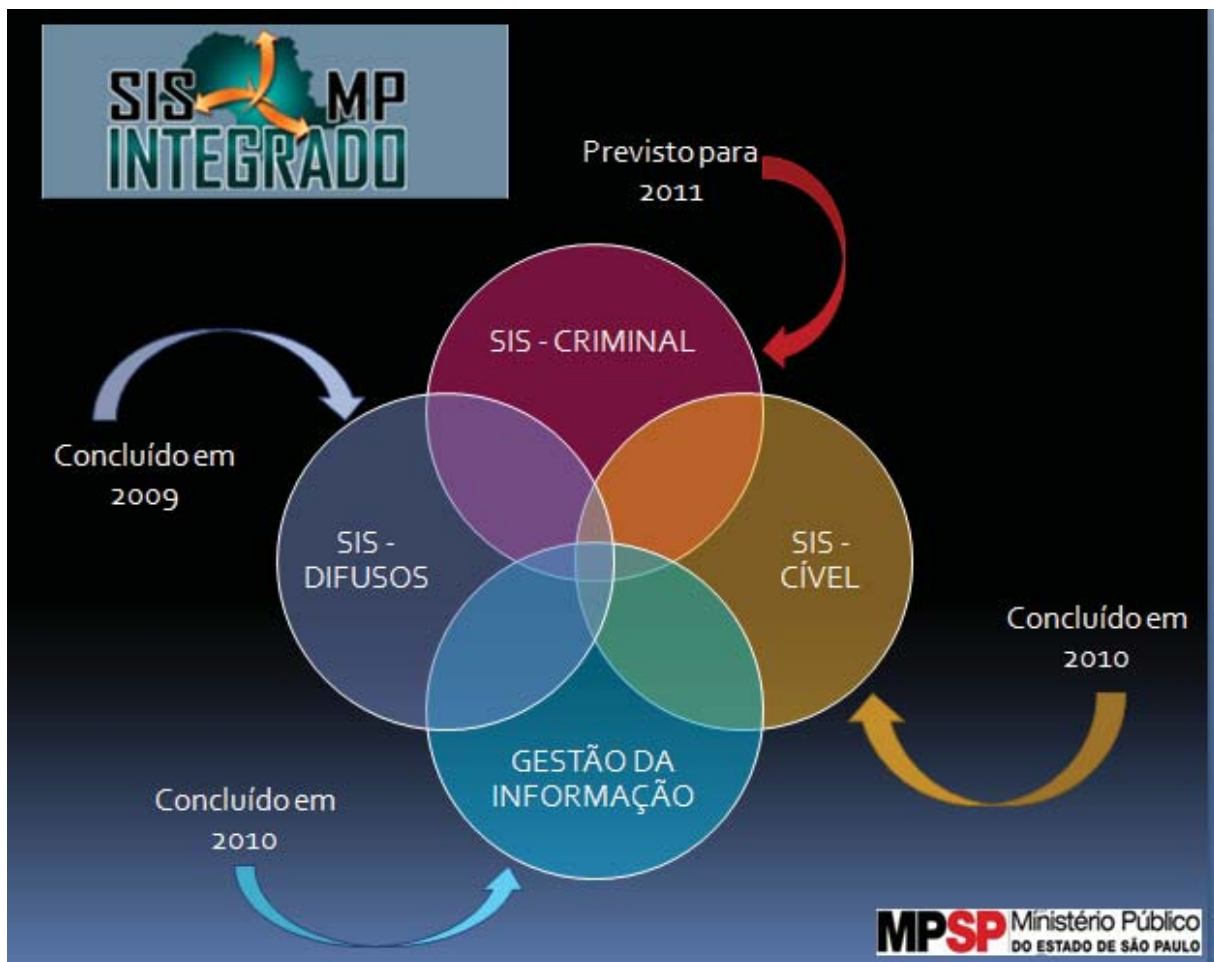
Inicialmente, percebeu-se na Instituição, em razão das experiências dos Membros e da Administração Superior, a necessidade de padronizar e convergir dados da atividade-fim em um único banco de dados. Pensou-se em um sistema modular, temático e integrado.

Modular: Os módulos a serem desenvolvidos poderiam ser aprimorados com a experiência da confecção dos outros já implantados e testados;



Temático: Os módulos foram separados a fim de abranger as áreas com maior volume e complexidade da Instituição e;

Integrado: Todos os módulos temáticos poderiam se correlacionar entre si.



Dessa forma, uma Ação Civil Pública proposta e inserida no SIS-MP Integrado em nome de uma pessoa física ou jurídica poderia ser vista por outro membro em outra comarca, de outra especialidade (por exemplo: criminal), o que facilitaria, por exemplo, a consulta quando da propositura de uma ação penal, contra àquela pessoa física ou jurídica já mencionada.

Outro motivo que contribuiu com o desenvolvimento do sistema, foi propor um programa intuitivo e com o menor número de informações a ser digitada pelo usuário, reduzindo assim, a falta de padronização das informações e equívocos de digitação. Como consequência, evitar-se-ia a distorção das informações a ser extraídas do sistema e resultaria na maior credibilidade das informações para a elaboração de relatórios de gestão e para a tomada de decisões da alta administração.

A seguir, serão demonstradas algumas ferramentas do sistema para exemplificar a melhora significativa da qualidade da informação:

Tela inicial do Sistema, com os módulos já implantados:



Atendimento

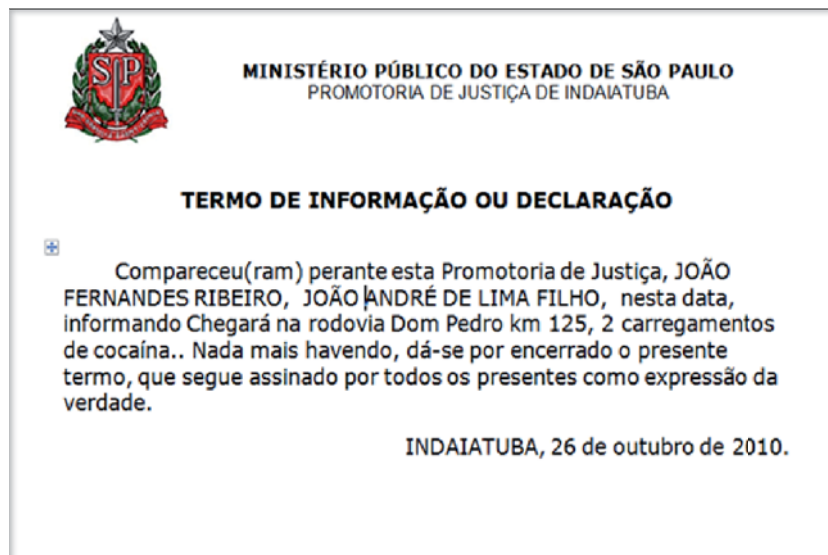
Percebe-se na tela acima que o primeiro grupo determinado no SIS-MP Integrado refere-se ao atendimento (atendimento ao público).

Como o atendimento é o primeiro contato de uma pessoa com a Instituição, este grupo alimenta todos os módulos temáticos, podendo evoluir para um procedimento de natureza individual cível, ou, para um procedimento de interesse difuso, ou até mesmo para um procedimento criminal, sem que haja necessidade de alimentar a evolução.

O programa foi desenvolvido com interface simples e navegação intuitiva, onde se buscou apresentá-lo com páginas de fácil manuseio, a fim de se evitar a duplicidade de registros (cadastros, informações já registradas, atendimentos e outros) e como consequência a redução do tempo de digitação do atendente.

Pode-se destacar, ainda, que o SIS-MP Integrado, após o preenchimento da ficha de atendimento, permite que o processo seja formalizado, proporcionando a opção de impressão da ficha de atendimento padronizada para o posterior recolhimento da assinatura de quem as concedeu (se não for anônima) e inclusão no processo formal.

Exemplo hipotético de uma Ficha de Atendimento salva para assinatura do reclamante e incluí-la nos autos.



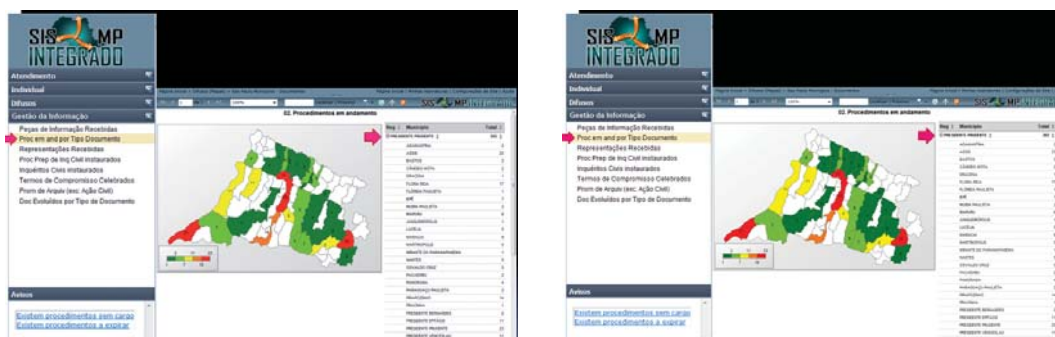
Em momento simultâneo, praticamente, um atendimento / uma denúncia poderá ser visualizada em outra localidade. Dessa forma, o sistema permite que o atendente tenha a visão geral de uma determinada parte/pessoa no âmbito estadual.

O SIS-MP Integrado também disponibiliza a impressão do Extrato Simples da Ficha de Atendimento. Este extrato apresenta todas as informações do atendimento realizado, tais como: número do processo, volumes, apensos, área, cargo, tipo de documento, município do fato, participante/reclamante, tema e assunto.

Ainda, no grupo atendimento, há a possibilidade de consultas onde os servidores e membros autorizados poderão visualizar qualquer procedimento já instaurado, digitando apenas o nome de uma das partes, o número do processo do MP-SP, o documento anexo e providências. Com isso, o membro de qualquer localidade, desde que autorizado, poderá acessar todas as informações de qualquer procedimento, desde uma parte até mesmo de uma peça processual confeccionada. Isto proporciona a disseminação do conhecimento no âmbito ministerial e gera eficiência funcional.

Gestão da Informação

No item Gestão da Informação do SIS-MP Integrado proporciona a Administração Superior e aos membros ministeriais a visão gráfica completa do estado de São Paulo, segmentado por área regional administrativa e municípios.



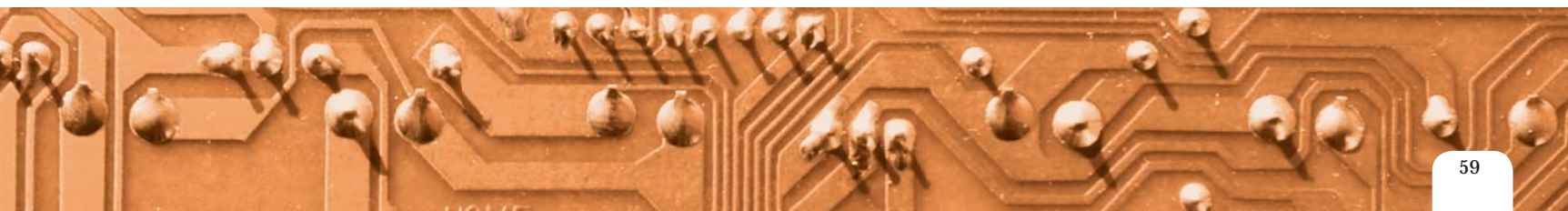
A ferramenta apresenta alguns tópicos já formatados, tais como:

- ◆ Peças de Informações Recebidas;
- ◆ Procedimentos em andamento por tipo de documento;
- ◆ Representações Recebidas;
- ◆ Procedimento Preparatório de Inquérito Civil Instaurados;
- ◆ Inquéritos Cíveis Instaurados;
- ◆ Termos de Compromisso Celebrados;
- ◆ Promoção de Arquivamentos;
- ◆ Documentos evoluídos por tipo de documento e;
- ◆ Outros.

A intenção da espacialização das informações, através da ferramenta ora demonstrada, é proporcionar ao usuário a visualização dos registros efetuados no sistema de forma macro, ou seja, com dimensão Estadual.

Desta forma, podem-se verificar de maneira comparativa os dados quantitativos de todo o sistema, facilitando a adoção de medidas e decisões por parte dos membros, como por exemplo: o direcionamento de política pública em determinada área de atuação.

Nessa mesma plataforma de dados, já foram desenvolvidos três módulos do SIS-MP Integrado – módulo - Difusos (2009), módulo - Cível (2010) e módulo-atendimento, restando para a conclusão do projeto, o módulo-Criminal (previsto para setembro de 2011).



Introdução

O Sistema Voto Eletrônico surgiu da necessidade de se otimizar recursos e facilitar o exercício do voto por todos os Membros da Instituição.

O voto no Ministério Público de São Paulo é exercido pelos membros de primeira e segunda instância de maneira presencial, o que gera um desconforto no deslocamento de muitos até as respectivas Áreas Regionais, uma vez que diversos são os momentos de eleição, posto que, escolhe-se através do voto o Procurador Geral de Justiça, o Corregedor Geral do Ministério Público, os Membros do Conselho Superior do Ministério Público, os membros que concorrerão às vagas de Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça, os membros que concorrerão às vagas de Conselheiros do Conselho Nacional do Ministério Público, além, do recém criado cargo de Ouvidor do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Diante das inúmeras eleições de seus representantes, e, principalmente, para tornar o Ministério Público paulista mais moderno e eficiente, verificou-se que seria absolutamente possível e de interesse institucional a forma eletrônica para a coleta de votos. Não bastasse a facilidade para o usuário, o custo operacional também é bastante reduzido, eis que atualmente, com a realização de uma eleição tradicional, existem gastos com servidores, viagens, passagens aéreas (Regionais distantes), utilização de frota de veículos e material de escritório.

Por fim, outro aspecto considerado na construção do sistema digital, foi a morosidade do processo manual de apuração dos votos da eleição. O processo de apuração manual de algumas eleições poderia ser concluído até sete horas após o término da coleta de votos, uma vez que, para se iniciar a contagem, todas as urnas, necessariamente, deveriam estar na Sede Social do Ministério Público (local de apuração), pois só assim, era possível a não identificação dos votos da Capital e do Interior.

Escopo

Diversos foram os obstáculos quando do levantamento do negócio para a construção do sistema de Voto Eletrônico, mas, seguramente, a principal tarefa estava na absoluta segurança do sigilo dos votos.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, em razão de sua grandeza e da distância entre as Comarcas do Interior e a Capital do Estado, possibilita que as votações sejam feitas através das Áreas Regionais, sendo que, os votos são transportados para a Capital e misturados, visando a não identificação do cômputo regional.

Sendo assim, o voto eletrônico será digitado de qualquer local do Estado, sem identificar a área regional na qual pertence.

Produto

O Sistema de Voto Eletrônico foi desenvolvido para ser simples e auto-explicativo, buscou-se apresentá-lo com interface simples e intuitiva, a fim de proporcionar maior segurança e facilidade aos eleitores.

Para facilitar a implementação do produto, criaram-se quatro fases para a concretização do processo eleitoral. São elas:

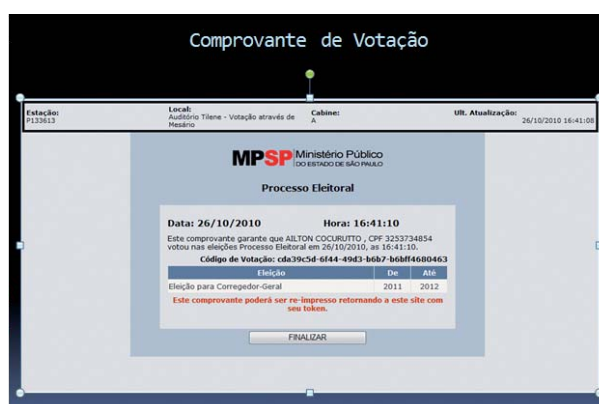
1ª fase - Preparação: Fase onde são concedidas as permissões de acesso aos usuários (adm. de TI, adm. eleição, comissão eleitoral, mesário e eleitor); cadastro dos locais de votação; cadastro de equipamentos que serão utilizados e parametrização da eleição (tempo de sessão, link de divulgação e outros).



Os usuários autorizados do Gabinete do Procurador Geral de Justiça têm como uma de suas funções, a configuração de todo o processo eleitoral, informando a data inicial e final do processo de votação, o nome do processo eleitoral, o período do mandato, número de votos por cédula, quantidade de candidatos e se há critério de desempate. Devem cadastrar todos os candidatos e validar a carga de sistema dos eleitores, via relação de eleitores impressa no Sistema Voto Eletrônico.

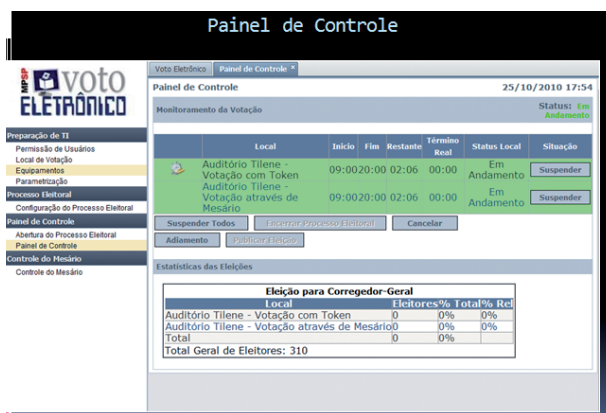
2ª Fase - Aceitação: Na véspera da eleição, é realizada a Cerimônia de Aceitação, onde os usuários da Comissão Eleitoral acessam o Sistema e simulam uma eleição. Não havendo problemas, realiza-se o aceite pela comissão eleitoral e o sistema voto eletrônico fica em modo de espera até o início da votação.

3ª Fase - Votação: No dia determinado para o sufrágio, os eleitores da Capital e Grande São Paulo se dirigem ao Edifício – Sede e os eleitores do interior se dirigem à área regional a que pertencem, sendo ainda previsto pelo sistema a possibilidade de voto pela internet, com uso da certificação digital. Após exercer seu direito de voto, o usuário visualiza o comprovante de votação.

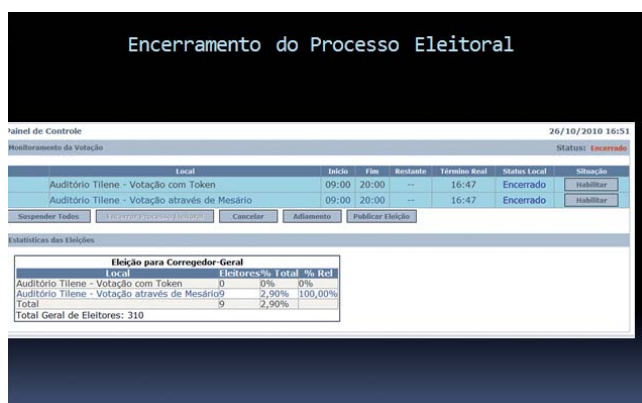


Durante todo o período da coleta do voto, o mesário visualiza o status de cada urna de sua responsabilidade.

A Comissão Eleitoral acompanha todo o processo de votação pelo Painel de Controle-online e tem acesso ao número de eleitores que já votaram.



4ª Fase - Apuração: Nesta fase, a Comissão Eleitoral consulta o resultado das eleições e verifica através de seus controles a veracidade das informações e, se necessário, efetua o ajuste de desempate, imprime o resultado e o publica.



O banco de dados é criptografado, podendo ser descriptografado apenas com todos os “tokens” da Comissão Eleitoral. Dessa forma, a equipe de TI não tem acesso aos dados criptografados.

CONCLUSÃO

Conforme demonstrado acima, os dois Sistemas (SIS MP Integrado e Sistema de Votação Eletrônica), ambos planejados, desenvolvidos e efetivados pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, não pretendem de nenhuma forma ditar regras ou pautar parâmetros para construção ou viabilização de sistemas de gestão de informação de atividade-fim, mas tão somente, demonstrar que é necessário implementar regras de negócio e investir na tecnologia da informação, visando principalmente a obtenção de dados fidedignos e precisos, para a melhor condução das Instituições.

Por fim, como sabido, a evolução tecnológica das instituições otimiza recursos humanos e estruturais; dinamiza as atividades; propicia a celeridade das decisões, e acima de tudo, valoriza as atividades dos membros e colaboradores das instituições.



GESTÃO RESPONSÁVEL DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Por Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Analista de Planejamento e Orçamento da SOF, economista e especialista em Gestão Pública

Para abordar o tema “Gestão Responsável do Orçamento Público” foram escolhidos tópicos que definem o atual desafio para as atividades de coordenação do processo orçamentário brasileiro. A maior contribuição aos participantes do evento é mostrar como a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) vem atuando nos últimos anos para cumprir com suas atribuições legais de instituição integrante do órgão central do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal.

Para tanto, serão apresentados a estrutura da SOF e seu planejamento estratégico, elencando um dos itens de seus objetivos, para delimitar e dissecar o assunto em tela. Em seguida, serão inseridos os motivos que deram origem à revista “Orçamento Federal ao Alcance de Todos”, cujo conteúdo traz um resumo do Projeto de Lei Orçamentária para 2011, que foi elaborado para elucidar aos cidadãos que queiram saber onde e como os recursos públicos serão aplicados no próximo ano.

A terceira parte traz as linhas gerais do programa de eficiência de gastos públicos (PEG), que ajudou a identificar oportunidades de economia de algumas despesas públicas, assim como os resultados alcançados em projetos-piloto aplicados a cinco órgãos do poder Executivo. Por último, apresentam-se as considerações finais sobre o assunto, incitando aos presentes uma reflexão sobre a conduta individual de cada gestor perante a administração orçamentária.

A SOF e o seu Planejamento Estratégico

A Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão singular do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), foi criada em 2/3/1971, pela Portaria Ministerial nº 20, do então Ministro do Planejamento Reis Veloso, com o nome de Subsecretaria de Orçamento e Finanças, recebendo no ano seguinte a atribuição de órgão central do Sistema Orçamentário. Em 2001, foi instituído pela lei nº 10.180, de 6/2/2001, o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, que atribuiu ao MP a função de órgão central do sistema, cujas finalidades são as seguintes:

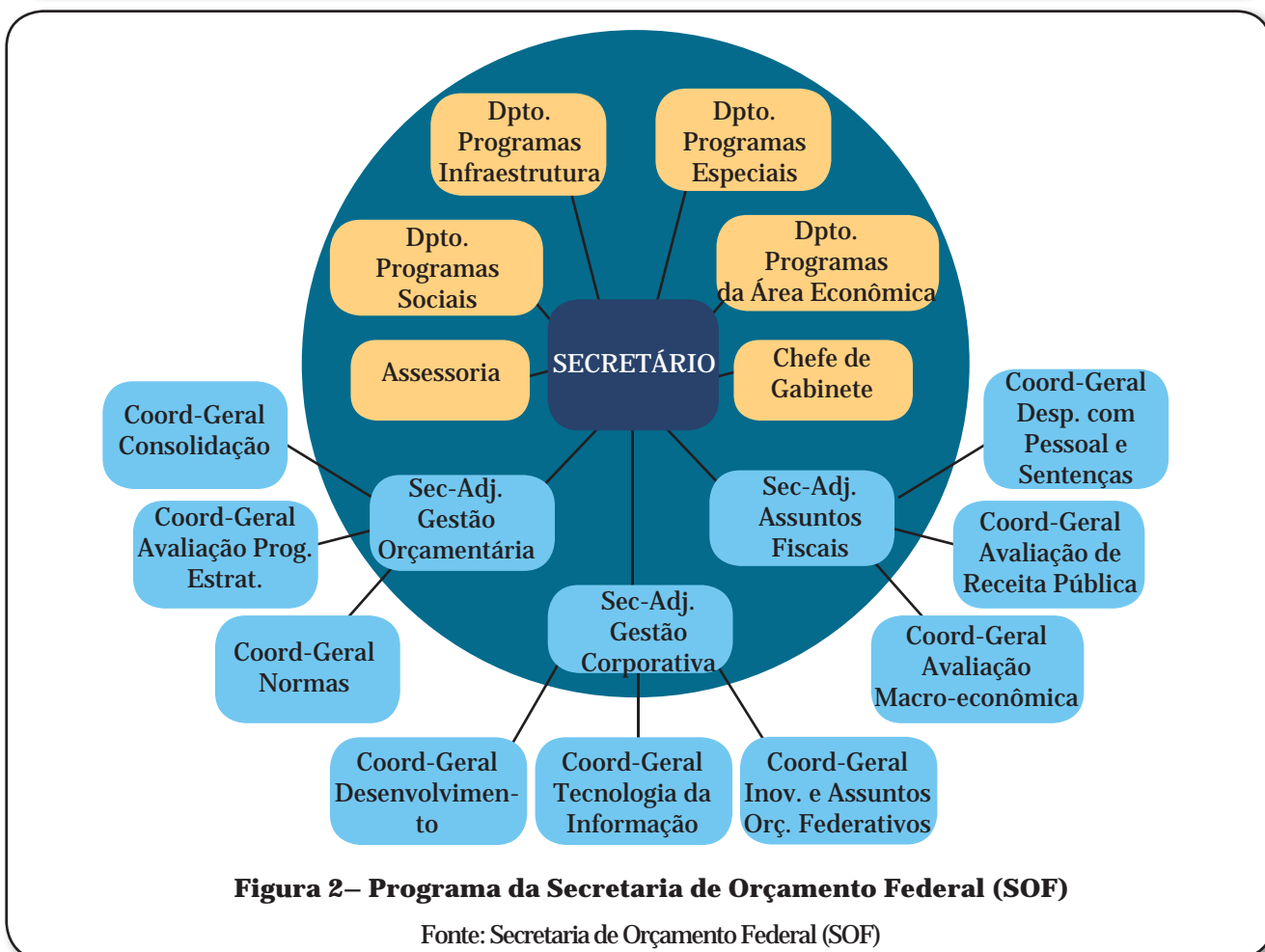
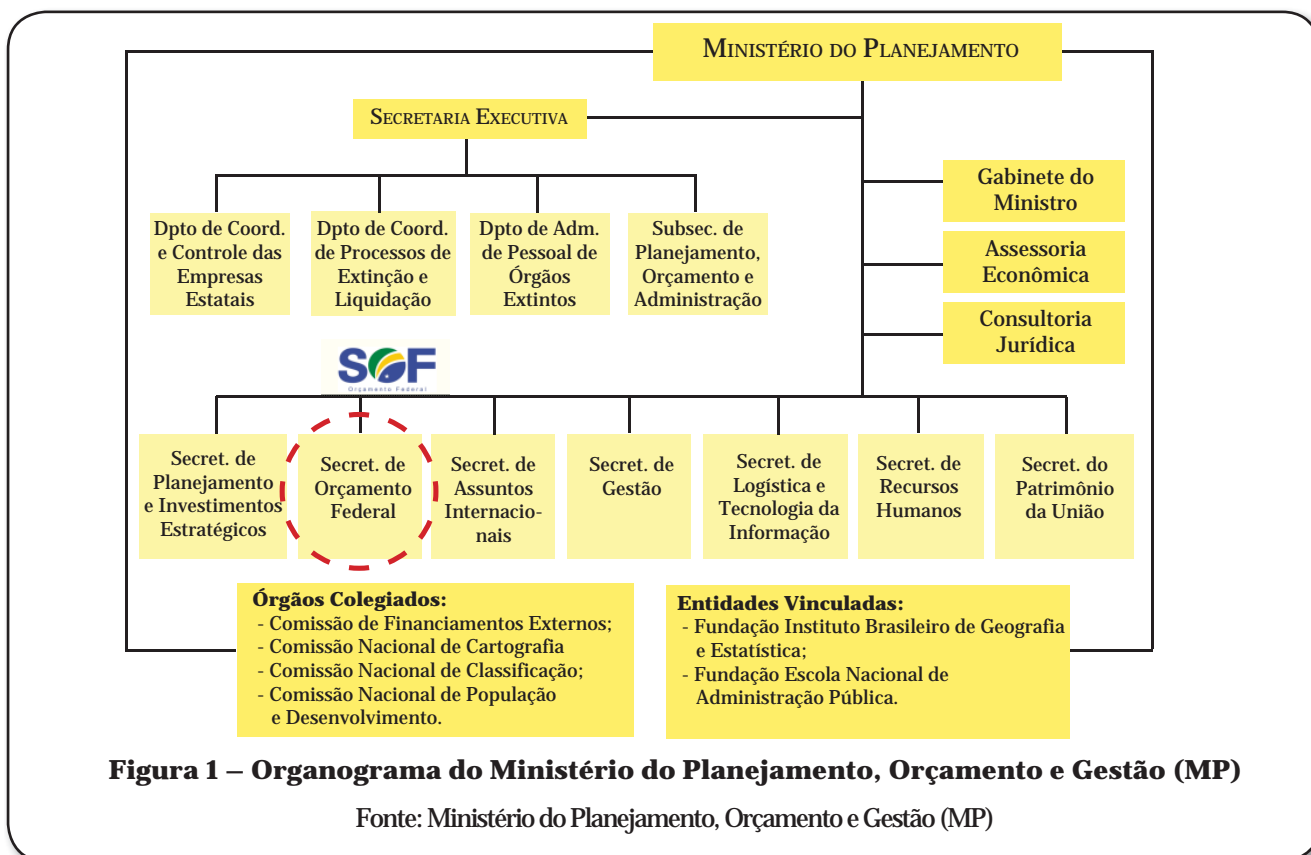
- (i) formular o planejamento estratégico nacional;
- (ii) formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- (iii) formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- (iv) gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal; e
- (v) promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Para atender as suas competências, a SOF atualmente se estrutura da seguinte forma:

- ◆ quatro Departamentos de Programas (Social, Econômico, Infraestrutura e Áreas Especiais), que coordenam as propostas orçamentárias dos órgãos setoriais e específicos¹ de todos os Poderes;
- ◆ uma Secretaria-Adjunta para Assuntos de Gestão Orçamentária que, além de coordenar as atividades dos referidos Departamentos de Programas, atua na consolidação de dados, na normatização e no acompanhamento de projetos estratégicos do orçamento federal;
- ◆ uma Secretaria-Adjunta para Assuntos de Gestão Corporativa, que dá suporte à SOF em atividades relacionadas à tecnologia da informação, administrativa, pessoal e de gerenciamento estratégico, bem como aos projetos inovadores, em assuntos federativos e de desenvolvimento orçamentário; e
- ◆ uma outra Secretaria-Adjunta para Assuntos Fiscais, que define os grandes agregados orçamentários de despesas e receitas e auxilia no cumprimento das metas de superávit primário estabelecidas pelo governo federal há mais de uma década.

¹ Estabelecidos conforme os §§ 2º e 3º da Lei 10.180/2001: “[...] órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.” e “[...] órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.”

As figuras 1 e 2 mostram, respectivamente, a organização funcional (estrutura) do MP e da SOF.



Ressalta-se que a atual estrutura também teve forte influência com a edição da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e incluiu o estabelecimento de novas regras para o planejamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Dessa forma, em 2004, dada a relevância e as novas atribuições que exigiam a LRF para o processo orçamentário, em particular quanto aos anexos² da LDO, a área de assuntos fiscais, antes tratada como uma Assessoria Técnica da SOF, passou a ser um Departamento específico e com estrutura própria, e atualmente, como visto na figura 2, é uma Secretaria-Adjunta.

Foi também com a edição do Decreto nº 5.134, de 7/7/2004, que se formalizou, na estrutura da SOF, um Departamento que trataria do gerenciamento estratégico da Secretaria (atualmente é a Secretaria-adjunta para Assuntos de Gestão Corporativa). Contudo, somente em 2007, há documentos que relatam sobre a elaboração e implementação do primeiro planejamento estratégico da SOF, que foi revisado no final de 2008 e estabeleceu sua atual missão, visão e premissas estratégicas, que devem nortear as atividades do dia-a-dia da Secretaria.

Recentemente a Secretaria instituiu seus valores, que constituem aspectos fundamentais ao sucesso da gestão estratégica, os quais enumeram os comportamentos, atitudes e decisões que devem permear a instituição que coordena o Orçamento da União. A figura 3 mostra o mapa estratégico que foi elaborado no final de 2010, com seus respectivos elementos de sustentação.

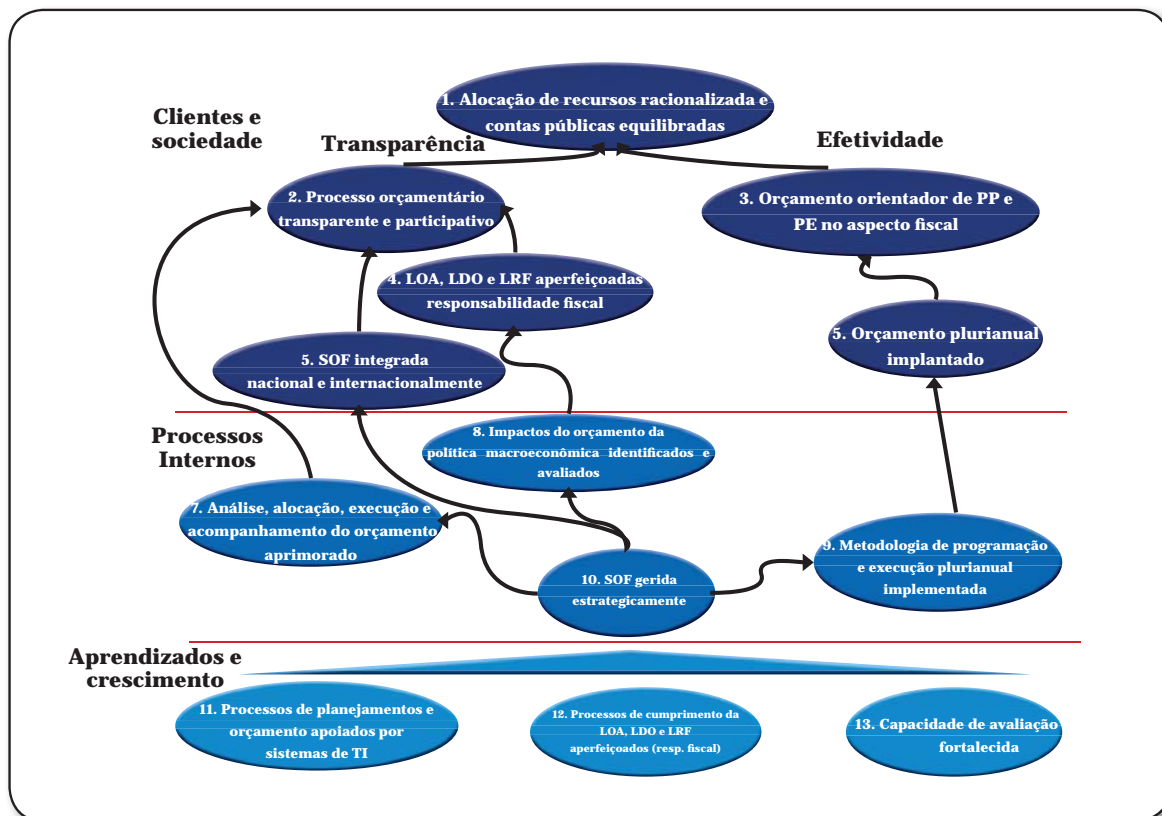


Figura 3 – Mapa Estratégico da SOF

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

² Sugere-se a leitura integral do art. 4º da LRF.

Conforme relata o relatório do balanço de gestão estratégica da SOF 2007-2010, a transparência e a efetividade são dois temas estratégicos para a Secretaria. A respeito da transparência, o relatório argumenta

“A SOF prima por melhorar a transparência do processo orçamentário da União em todas as instâncias, por entender que além de cumprir os princípios constitucionais da administração pública, a transparência é um quesito de vital importância em um país democrático. No caso do processo orçamentário, é garantir a clareza, para a sociedade, sobre todas as opções e compromissos constantes no Orçamento, em particular no plano fiscal. Seria, na prática, a capacidade de fazer com que qualquer cidadão possa acompanhar o processo orçamentário e, dada as instâncias regulamentares e próprias, também possa participar ou interferir na destinação dos recursos.” (Balanço da Gestão da SOF, 2010, p.18)

Em relação especificamente ao objetivo estratégico “2. Processo orçamentário transparente e participativo”, do bloco “Clientes e Sociedade”, a SOF implementou iniciativas que apoiaram o desenvolvimento deste tópico, quais sejam:

(i) a elaboração e distribuição da cartilha de orçamento público (Sofinha e sua Turma), voltada para crianças e adolescentes se conscientizarem sobre a importância do orçamento federal na sociedade;

(ii) a elaboração e aplicação de cursos de orçamento público, na modalidade à distância, com a finalidade de auxiliar gestores e cidadãos que lidam com a temática orçamento na administração pública;

(iii) programas de rádio³ (Momento do Orçamento), com duração média de dois minutos, que informam à sociedade sobre os diversos aspectos que circundam a atividade orçamentária; e

(iv) a revista sobre o projeto de lei orçamentária para o próximo ano (Orçamento Federal ao Alcance de Todos - 2011), cuja essência é tornar o orçamento público federal um instrumento de fácil compreensão por todos aqueles que pagam impostos e contribuem de forma direta ou indireta para os cofres públicos.

Dessa forma, a SOF vem desenvolvendo iniciativas que coadunam com o aspecto técnico em que o orçamento público se insere, e o compromisso de informar à sociedade sobre esse instrumento, tão necessário à realização da política pública.



³ Os programas são distribuídos para várias rádios do país, que solicitam as matérias para compor suas programações. Podem ser acessados também pelo *site*: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/momento_do_orcamento

A SOF e o



Orçamento Federal ao alcance de todos⁴

Pesquisa recentemente realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), responsável por coletar dados no Brasil para calcular o Índice Latino-americano de Transparência Orçamentária (ILTP, sigla em espanhol), sob a coordenação do Centro de Avaliação e Investigação (Fundar) – organização não governamental mexicana, cujo trabalho de pesquisa teve início em 2001, com divulgações bianuais de resultados apurados –, colocou o país em quarto lugar entre os que participaram da pesquisa em 2009.

Classificação do Índice Geral de Transparência Orçamentária 2009

(Notas de 1 a 100)

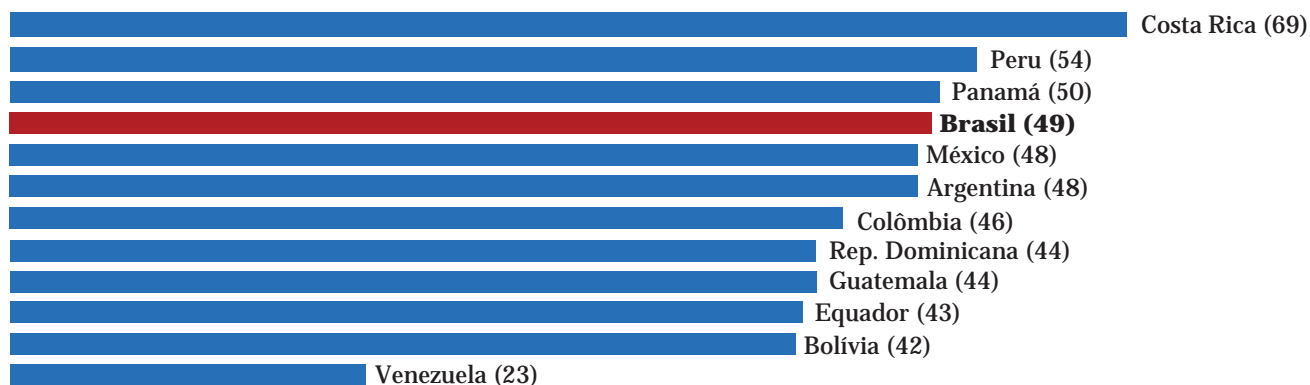


Figura 4 – Ranking do Índice Latino-americano de Transparência Orçamentária

Fonte: Relatório que apurou o Índice Latino Americano de Transparência Orçamentária (FUNDAR, 2009)

⁴ O texto desta seção foi baseado em trecho selecionado da monografia “Orçamento-Cidadão: Fundamento Teórico e Exercício Prático”, de nossa autoria.

Segundo informações contidas no relatório, o resultado possibilitou inferir que para o país alcançar melhores resultados, o orçamento público federal brasileiro deve prever a participação cidadã e ainda fornecer informações oportunas na elaboração e no acompanhamento dos resultados previstos na peça orçamentária, além de manter um controle mais eficiente sobre os funcionários que participam da elaboração do orçamento.

À época da divulgação do relatório, a SOF respondeu, a um jornal de grande circulação⁵, sobre a divulgação da pesquisa, que o processo orçamentário já oferece a possibilidade de participação, por conta da apreciação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo, que realiza audiências públicas em vários entes da Federação para apresentar o projeto de lei encaminhado pelo Executivo e fomentar discussões para propositura de emendas ao orçamento.

Sobre as informações oportunas, a Secretaria relatou que já publica regularmente relatórios de avaliação da gestão fiscal, assim como o acompanhamento da execução orçamentária – documentos exigidos pela LRF –, mas relata que, às vezes, o desconhecimento do cidadão nas questões orçamentárias pode impedir o entendimento desses documentos. Já com relação aos funcionários públicos, disse que todos aqueles que trabalham em cargos de confiança na Secretaria precisam entregar anualmente cópia de suas declarações do imposto de renda ou autorizar sua consulta eletrônica, ficando, de qualquer forma, disponível aos órgãos de controle.

Relevante comentar outra pesquisa com a mesma finalidade, com ocorrência ainda mais recente (divulgada em outubro de 2010⁶), mas com amplitude maior, colocou o Brasil em segundo lugar nos países pesquisados na América Latina (ficou atrás do Chile). Essa pesquisa identificou a falta de dois documentos⁷ orçamentários necessários à plena transparência, para que o país melhorasse sua colocação (ficou em nono lugar).

É claro que resumir o orçamento federal para torná-lo inteligível ao cidadão comum é bem diferente de iniciar um processo participativo no nível da União. A revista “Orçamento Federal ao Alcance de Todos” tem um caráter preliminar de ser informativa. Para se alcançar níveis elevados de participação, e portanto, iniciar um debate qualificado com os contribuintes brasileiros, pressupõe-se conhecimento da estrutura e do processo orçamentário, cujas dimensões do Orçamento da União dificultam esse entendimento, em que pese o relativo êxito em entes locais, como Municípios de pequeno e médio porte.

5 Reportagem de Daniel Bramatti, intitulada “Pesquisa aponta falta de transparência no Orçamento”, publicada no jornal O Estado de S. Paulo, em 15 de novembro de 2009.

6 Pesquisa para calcular o Índice de Orçamento Aberto do IBP (*International Budget Partnership*), que abordou 94 países em 2010, com dados gerados até 15 de setembro de 2009. Pode ser acessada em: <http://www.internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey>.

7 Revisão Semestral do Orçamento e o Orçamento-Cidadão. Quanto ao primeiro, há divergências quanto à não edição deste documento pelo Brasil, tendo em vista o envio bimestral do “Relatório de Avaliação Fiscal e Cumprimento de Metas” ao Congresso Nacional, por força da LRF. O segundo, em 2009, a SOF não publicava. Ressalta-se que organismos internacionais, como a OCDE por exemplo, identificou a falta da declaração pré-eleitoral do Poder Executivo mostrando a “saúde” fiscal em que se encontra o país antes do início do pleito eleitoral e também de um relatório com o resumo sobre o orçamento voltado a informar o cidadão.

Nesse compasso, Cavalcante (2008) conclui que:

“difícilmente um processo de Orçamento Participativo pode funcionar, de modo adequado, sem um Orçamento-Cidadão esclarecedor. Inversamente, pode existir um Orçamento-Cidadão – um documento que auxilie na compreensão do significado e necessidade das alocações orçamentárias e permita um acompanhamento mais estreito das rubricas aprovadas – mesmo que não haja um processo de participação popular nas decisões alocativas. Em última análise, intui-se que o cidadão comum dará maior importância às influências cotidianas do orçamento quando perceber que pode acompanhá-lo sem receio dos tecnicismos” (CAVALCANTE, 2008, p. 68).

Assim, o documento⁸, que resumiu a proposta orçamentária para 2011, foi concebido para ser informativo, obedecendo aos seguintes critérios: ser de linguagem interpretativa e de fácil entendimento; aplicar sempre a seletividade e a relevância das informações (destacar as de interesse público); esclarecer conceitos já consagrados (PIB, Inflação, etc.) atender a um público-alvo de pessoas com até 7,5 anos de estudo (ensino fundamental incompleto) PNAD 2008; e ser um início de um exercício de comunicação com a sociedade.

Dessa forma, o Brasil, ao adotar o orçamento resumido em nível federal, coopera com o *accountability*⁹ e provoca as instituições prestadoras de serviços ao cidadão para que relacionem seu trabalho à entrega de produtos para a sociedade, identificando-os juntamente com a previsão de recursos no orçamento para o próximo ano. Portanto, além de o país despontar nas pesquisas em que o orçamento é colocado à prova de transparência, o ganho seria maior na formação cidadã e na popularização desse instrumento que deve ser do povo e para ele.

Sob outro ponto de vista, a gestão responsável do orçamento público deve considerar também a qualidade do gasto, cuja responsabilidade, em última análise, recai ao gestor, incumbido de executar o orçamento à luz das expectativas que a política pública estabelece, sobretudo quando este gestor se preocupa com o gerenciamento intensivo dos gastos, evitando desperdícios de recursos e visando à obtenção de melhores resultados.

8 Pode ser acessado no seguinte endereço: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/sof/orc_fed_alcance_todos.pdf.

9 Termo em inglês sem tradução para o português. Para este trabalho, defende-se também o conceito de concepção de *accountability*, que traz a questão da “coisa” pública para o espaço da política, a efetiva comprovação das diretrizes do governo no ambiente democrático e o controle da ação governamental.

A SOF e o Programa de Eficiência dos Gastos (PEG)¹⁰

O compromisso do Estado para equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais ascendentes e pela limitação de recursos disponíveis encontra-se na modernização administrativa e melhoria da gestão dos órgãos e entidades governamentais, tornando-os mais eficientes especialmente quanto à qualidade do gasto e dos serviços públicos prestados à população, sobretudo por que a eficiência pode possibilitar a elevação dos investimentos nas áreas prioritárias de governo.

Nesse sentido, o Programa de Eficiência do Gasto (PEG), sob a coordenação da SOF, tem como objetivo melhorar a qualidade do gasto público por intermédio da eliminação do desperdício e da melhoria contínua da gestão dos processos, tendo como foco as despesas de funcionamento, por serem mais gerenciáveis e por servirem de suporte para a execução das políticas públicas finalísticas.

Os princípios que norteiam o Programa são: a adesão, onde se busca a cooperação dos diversos entes do Governo Federal de forma voluntária, sem caráter de imposição; o incentivo, para as organizações e indivíduos que gerem bons resultados na aplicação dos recursos públicos; e a disseminação de conhecimento, de forma a auxiliar o aprimoramento da gestão das despesas administrativas, mediante o intercâmbio de informações sobre boas práticas aplicadas, normas e contratos elaborados, padrões de consumo e outras informações relevantes.

Como as experiências anteriores demonstram que as políticas impositivas para racionalização do gasto público não lograram êxito no âmbito da administração federal, o PEG propõe um trabalho em parceria com os órgãos e entidades da Administração Pública para a identificação, proposição e divulgação de medidas que promovam a eficiência do gasto público no âmbito do governo federal. Desta forma, as ações do Programa têm o propósito de unificar forças para implementar iniciativas que visem aprimorar a gestão dos recursos.

A atuação do PEG é composta por sete etapas: adesão, coleta de dados, análise dos dados, negociação de metas, elaboração do plano de ação, execução e monitoramento, avaliação *ex-post*.

¹⁰ Texto integralmente retirado dos resumos referentes ao desenvolvimento do PEG pela equipe da SOF, composta dos seguintes servidores: Alexandre Paulo Maia, André Guimarães Resende M. do Valle, Catarina Mendonça F. Lima Pinheiro, Émerson Guimarães Dal Secchi (coordenador), Leila Barbieri de Matos Frossard e Leonardo Cavalcanti de Melo.

A adesão é iniciada pela demonstração de interesse em participar do Programa pelas organizações. Para formalizar tal adesão é necessária a assinatura de um termo específico, celebrado entre a Secretaria Executiva do Ministério participante e a entidade aderente, no qual são definidas as despesas a serem trabalhadas. A partir desse momento dá-se início às etapas seguintes do processo de melhoria do gasto público.

A etapa de coleta de dados é realizada com a inserção dos dados, pelas unidades aderentes, no Sistema do Programa de Eficiência do Gasto – SISPEG. A partir das informações obtidas, a equipe técnica do PEG, junto com as áreas de Administração e Orçamento dos Ministérios participantes, realiza visitas ao órgão (vídeo conferência, caso as entidades não sejam de Brasília), para dirimir dúvidas a respeito dos dados coletados.

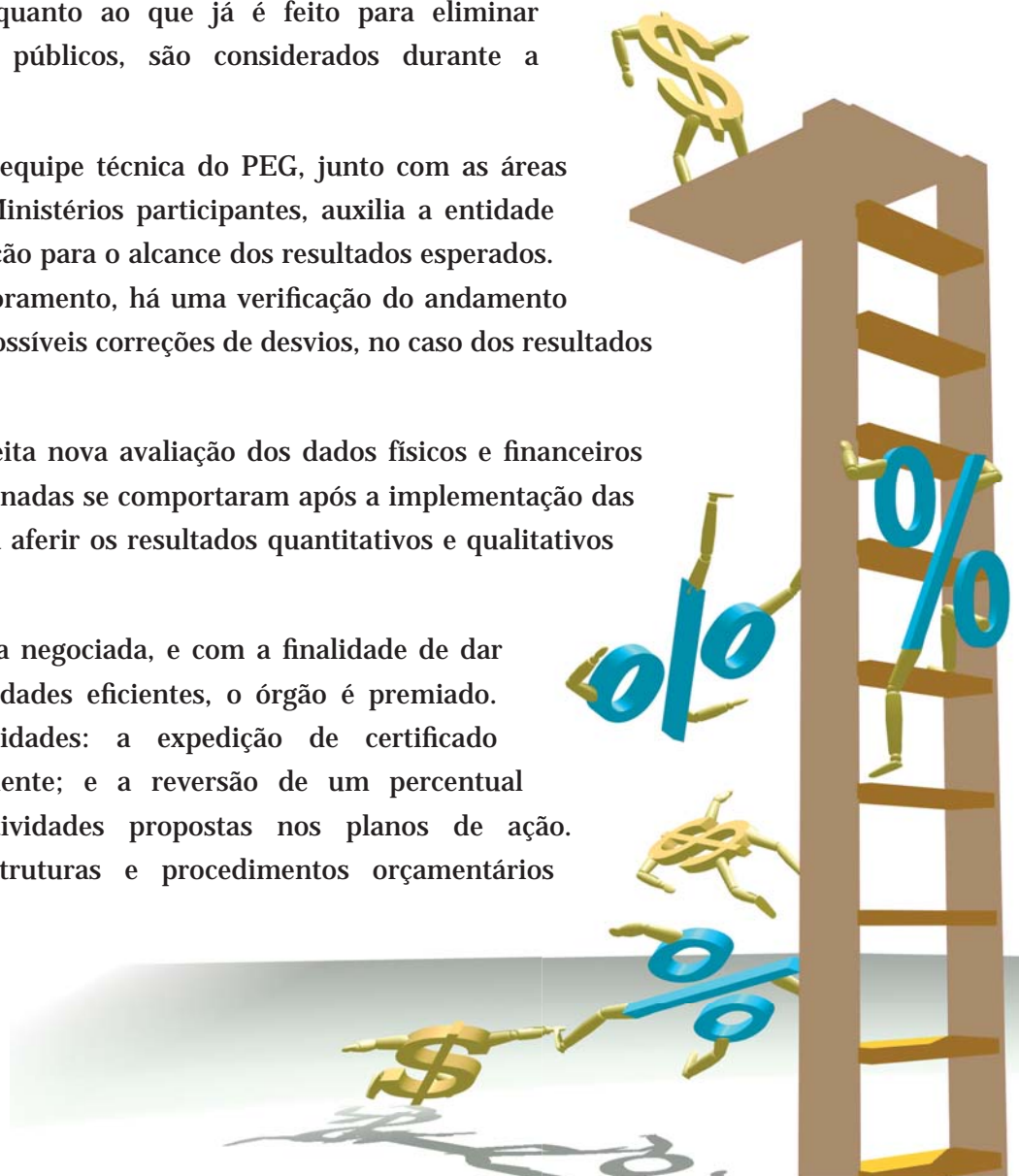
Na etapa de análise dos dados, são analisados os dados do SISPEG e outros extraídos nos sistemas informatizados do governo, quando for o caso. Ao final da análise dos dados, será elaborado um relatório que evidencia o diagnóstico do comportamento dos gastos, a descrição das boas práticas encontradas e o potencial de redução das despesas.

Com base neste relatório, é negociada uma meta global com os gestores das entidades aderentes. As particularidades de funcionamento da organização e o nível atual de eficiência da organização, inclusive quanto ao que já é feito para eliminar desperdícios e controlar os gastos públicos, são considerados durante a negociação da meta.

Depois de negociada a meta, a equipe técnica do PEG, junto com as áreas de Administração e Orçamento dos Ministérios participantes, auxilia a entidade aderente na elaboração de planos de ação para o alcance dos resultados esperados. Durante a etapa de execução e monitoramento, há uma verificação do andamento dos Planos de Ação e das metas para possíveis correções de desvios, no caso dos resultados ficarem abaixo do esperado.

Ao final do prazo pactuado, é feita nova avaliação dos dados físicos e financeiros para verificar como as despesas selecionadas se comportaram após a implementação das atividades propostas, assim como para aferir os resultados quantitativos e qualitativos obtidos.

No caso de atingimento da meta negociada, e com a finalidade de dar amplo destaque aos órgãos e/ou entidades eficientes, o órgão é premiado. A premiação contempla duas atividades: a expedição de certificado contemplando a entidade mais eficiente; e a reversão de um percentual das economias obtidas com as atividades propostas nos planos de ação. A reversão será feita mediante estruturas e procedimentos orçamentários em desenvolvimento na SOF.



Como o PEG busca a melhoria contínua do gasto, uma porcentagem da economia, com despesas de funcionamento, deverá ser destinada a investimentos que visem ao aprimoramento da qualidade do gasto, a exemplo de obras de infra-estrutura elétrica ou aquisição de equipamentos de tecnologia mais avançada e eficiente em relação às despesas com energia e manutenção, criando-se, desta forma, um círculo virtuoso.

Como forma de disseminação do conhecimento, buscou-se a criação de um canal para a troca de saberes relacionados com a qualidade do gasto público por meio da página do PEG na internet (<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/PEG>). Além disso, a página objetiva facilitar a execução das atividades rotineiras dos responsáveis pelas despesas de funcionamento, ao disponibilizar o próprio SISPEG e um Banco de Boas Práticas.

O Banco de Boas Práticas tem objetivo de divulgar os casos bem sucedidos coletados e estimular a interação dos órgãos no sentido de melhorar o gasto. Constará do banco a descrição detalhada da prática, suas vantagens em termos de eficiência, bem como a relação dos órgãos em que foi implementada no sentido de torná-los fontes de informação para os interessados em replicar a prática.

Resultados do PEG

no Projeto-Piloto (período Set/2008 - Ago/2009)



Na divulgação do programa, cinco ministérios aderiram como projetos-piloto: Ministérios da Educação, Defesa, Justiça, Planejamento e Transportes. Durante as etapas de levantamento das despesas, análise e pactuação de metas, os gestores dos órgãos, sublinharam a importância do trabalho desenvolvido, no sentido de indicar as despesas nas quais, potencialmente, havia maiores oportunidades de economia. Dessa forma, os próprios gestores foram capazes de elaborar soluções, estruturadas em planos de ação, considerando-se que são estes os detentores do conhecimento necessário para implementação das medidas.

Assim, foi possível visualizar que um processo de análise contínua dos dados é uma ferramenta de gestão de grande utilidade e praticidade. Os principais resultados obtidos foram economias em despesas finalísticas nos Ministérios da Educação, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Defesa.

No Ministério da Educação, os melhores resultados foram na padronização do mobiliário das escolas públicas, sob responsabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Neste caso, a medida implicou na aquisição de móveis três vezes mais duráveis, minimizando a necessidade de substituição dos equipamentos. A definição deste novo modelo trará melhorias na qualidade do mobiliário escolar. As economias nesse ministério ultrapassaram R\$ 90 milhões.

Em relação ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, houve economia de R\$ 6,4 milhões no que diz respeito às sentenças judiciais.

Por fim, no Ministério da Defesa houve economias da ordem de 30% na aquisição de medicamentos para o Hospital das Forças Armadas (HFA). Também podem ser citadas as pesquisas

extensivas antecedendo a aquisição de material para as clínicas de ortopedia e neurocirurgia que propiciaram uma economia de 35,22% neste mesmo hospital. O resultado dessas iniciativas somou R\$ 1,7 milhão.

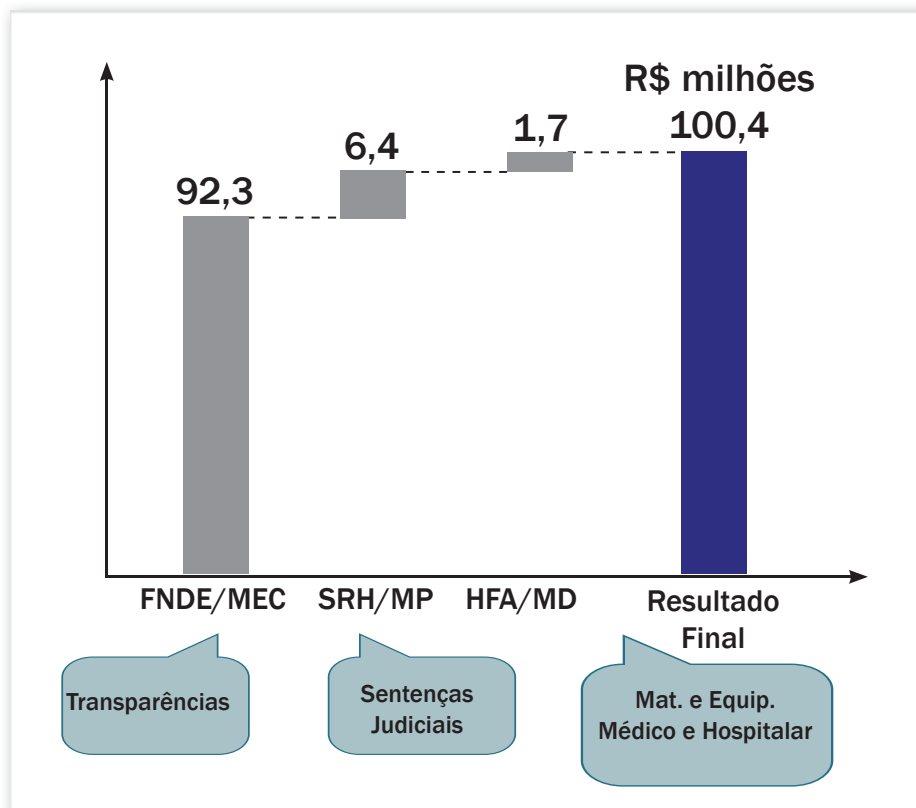


Figura 5 - Resultado do PEG nas Despesas Finalísticas

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

As despesas administrativas também tiveram redução de gastos. O ganho global nesse tipo de despesa foi cerca de R\$ 12 milhões. Destacam-se aquelas onde houve oportunidades de se obter renegociações de contratos de vigilância e limpeza, na contratação do serviço de energia elétrica adequado à demanda, ou ainda na adesão de registros de preços que se beneficiam com a escala de serviço oferecida, como foi o caso da telefonia fixa no Ministério do Planejamento.

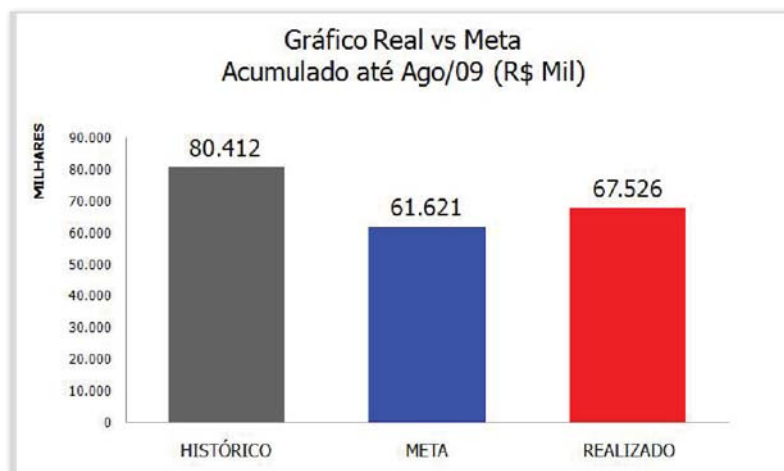


Figura6 - Resultado do PEG nas Despesas Administrativas

Fonte: Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

Considerações Finais

Este painel ressaltou a importância da gestão responsável do orçamento público, trazendo a balia iniciativas que a SOF vem desenvolvendo nos últimos quatro anos. Ao se observar a história da Secretaria e os movimentos de reestruturação organizacional em 2004, percebe-se que o planejamento estratégico instituído em 2007, possibilitou a incorporação de projetos que ampliaram a atuação da SOF, sobretudo quando se dedicou a assuntos que perpassavam sua função de coordenadora do orçamento da União, promovendo um processo de aprendizagem de gestão corporativa, que enalteceu valores como transparência, respeito ao cidadão e eficiência do gasto público. Neste processo, a Secretaria conseguiu elaborar, no final de 2010, o seu mapa estratégico, que será o norte para as próximas atuações da SOF.

Durante a execução das atividades expostas aqui, algumas lições foram apreendidas, destacando-se:

(i) Quantidade de informações não é sinônimo de comunicação pública e transparência: o excesso de dados pode mais confundir que informar.

Atualmente os documentos orçamentários produzidos pelo Brasil são densos, permeados de números (índices e valores) e altamente técnicos. As avaliações dos órgãos de controle seguem na mesma linha, ou seja, são para especialistas que já labutam na área.

(ii) O fortalecimento democrático necessita de instituições públicas preparadas e conscientes de suas atribuições perante a sociedade.

As instituições públicas precisam estar imbuídas da responsabilidade de apresentar seus produtos e serviços oferecidos à sociedade, vinculado-os aos recursos orçamentários previstos ou executados em apoio direto ou indireto à gestão da política pública. Mostrar isso de forma clara e acessível a qualquer cidadão é um passo importante para o desenvolvimento do nosso recente processo democrático .

(iii) A eficiência do gasto é um trabalho de médio e longo prazo que exige persistência da organização, pois envolve mudança cultural.

O gerenciamento dos gastos, identificando o consumo físico-financeiro de despesas, a análise com verificação do potencial de economia, examinando despesa a despesa e suas flutuações no período (atrelados a “boas práticas”), e o estabelecimento de metas para alcance dos objetivos propostos não são tarefas inerentes à administração pública clássica. Portanto, inserir um processo que possa aperfeiçoar o modelo de gestão de determinados itens de gasto do governo requer esforço de continuidade importante por parte dos gestores, sobretudo por que há mudanças culturais que precisam de tempo e persistência para amadurecer, o que indicará no futuro melhores resultados. Portanto, é possível conseguir bons resultados no gerenciamento responsável dos recursos, tendo em vista que ainda existe muito desperdício e a instituição desconhece o seu potencial de eficiência.

Por fim, o dia-a-dia do gestor público que executa o orçamento é sobrecarregado, tendo em vista o emaranhado de leis e regramentos necessários na aquisição de bens e serviços da administração pública. Caso o gestor privilegie o gerenciamento a partir da eliminação dos desperdícios, sua eficiência será apurada em números e metas possíveis de serem alcançadas. Quando o processo de gerenciamento é estabelecido, é possível que o gestor comece a perceber ineficiências em determinadas aquisições, que poderão ser mapeadas e controladas para aumentar a eficiência na gestão dos recursos públicos sob sua responsabilidade.



Governança de



na prática:

Accountability

como premissa da Governança de

Tecnologia da Informação

Por Wagner Silva de Araújo

Coordenador do Grupo de Governança de TI do Comitê Nacional de Política de Tecnologia da Informação do Conselho Nacional do Ministério Público

Resumo: Este artigo aborda aspectos teóricos e práticos da governança de tecnologia da informação aplicados ao Ministério Público Brasileiro. A partir dos conceitos de *accountability* e (boa) governança, o trabalho discorre sobre a governança de tecnologia da informação sob um prisma diferente daquele tradicionalmente apresentado, geralmente derivado da governança corporativa. Ao apresentar uma visão do Ministério Público como Instituição, e não como uma Corporação, utilizamos a *teoria da agência* aplicada ao Ministério Público para fundamentar a apresentação de exemplos práticos. O caso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios é utilizado para a visualização da governança de TI na prática. São abordados, entre outros, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, o Catálogo de Serviços, além dos Indicadores de Resultado que compõe a tríade *transparência, prestação de contas e responsabilização* – ou *accountability* – da unidade de TI daquela Instituição.

O tema da *Governança de Tecnologia da Informação* encontra-se em franca discussão na Administração Pública Brasileira. Isso inclui os 30 Ministérios Públicos do Brasil.

O interesse no assunto parece estar justificado nos elevados valores de investimentos em ações de tecnologia da informação que, em 2010, observado apenas o nível federal, contavam com um orçamento estimado de R\$ 12,5 bilhões (SIDOR, 2010).

O tema também alcançou o interesse do Tribunal de Contas da União – TCU, que já em 2006 criou uma unidade específica para tratamento da questão: a Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – SEFTI/TCU. Desde então, o TCU tem publicado um crescente número de Acórdãos temáticos, que contribuem para fomentar o debate.

Dois destes Acórdãos, 1.603/2008 – TCU/Plenário e 2.308/2010 – TCU/Plenário devem despertar especial interesse do Ministério Público Brasileiro. Isso porque o Tribunal faz recomendações ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP para que atue para proporcionar o desenvolvimento da governança de tecnologia da informação, orientado “as unidades sob sua jurisdição, supervisão ou estrutura acerca da necessidade de estabelecer formalmente (i) objetivos institucionais de TI alinhados às estratégias de negócio; (ii) indicadores para cada objetivo definido, preferencialmente em termos de benefícios para o negócio da instituição; (iii) metas para cada indicador definido; (iv) mecanismos para que a alta administração acompanhe o desempenho da TI da instituição” (TCU, 2010).

Um aspecto interessante a se observar é a forma *sui generis* de atuação do Tribunal de Contas nos referidos Acórdãos. Ao fazer recomendações ao Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP para atuação sob seus jurisdicionados, o Tribunal parece pretender que os Acórdãos tenham alcance não apenas naqueles Ministérios Públicos cujas contas dependem de aprovação pelo TCU, mas também sobre as instituições estaduais, uma vez que todos estão sob jurisdição do CNMP. Outro aspecto interessante é que a mesma recomendação é feita ao Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o que faz com que o tema seja trabalhado também no Poder Judiciário.

Motivado ou não pelo TCU, o fato é que o CNMP tem sinalizado interesse na governança de tecnologia da informação. O Conselho implantou em 2010 o Comitê Nacional de Política de Tecnologia da Informação, com participação dos diretores de TI de todos os Ministérios Públicos do Brasil (CNMP, 2010). O Comitê está dividido em grupos temáticos, sendo que um deles trabalha exclusivamente com assuntos relacionados a governança de TI.

Nessa linha, é salutar a discussão da governança de tecnologia da informação no âmbito do Ministério Público Brasileiro, não apenas pelo interesse demonstrado pelos órgãos de controle externo, mas também porque a boa governança é importante aliada quando se pretende fazer com que os investimentos realizados em TI produzam resultados relevantes e que proporcinem o alcance dos objetivos institucionais.

O presente artigo abordará aspectos teóricos e práticos que podem subsidiar o debate do tema. No próximo tópico, conceitos importantes como o *accountability* e a (boa) governança são apresentados. Em seguida, recorreremos à teoria da agência para embasamento teórico do artigo. Ao final, o caso prático do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios será utilizado para a visualização da governança de TI na prática, quando serão abordados, entre outros, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, o Catálogo de Serviços, além dos Indicadores de Resultado que proporcionam a *transparência, prestação de contas e responsabilização* – ou *accountability* – da unidade de TI daquela Instituição.

Marco Teórico

Neste tópico serão apresentados conceitos importantes para o desenvolvimento do trabalho, tais como as definições de (boa) governança e *accountability*. Além disso, aborda-se a teoria da agência auxilia na composição do marco teórico do artigo.

a. (Boa) Governança

Apesar do termo *governança* ser cada dia mais utilizado na administração contemporânea, poucos conceitos teóricos têm sido envolvidos na discussão. Inicialmente, cabe ressaltar que a governança deve ser entendida como um processo de governo ou de exercício do poder. Nessa linha, a utilização do conceito do cientista político König (1999), é oportuno: “governança é o processo por meio do qual a autoridade é exercida na administração de recursos [...] em favor do desenvolvimento, formulação e desenvolvimento de [...] políticas públicas”.

Outro ponto importante a ser ressaltado é que o processo de governo ou de exercício de poder é, em geral, desenvolvido não por um agente público ou agente político isoladamente, mas por uma rede de atores sociais que fazem com que o processo de gestão seja executado. Nesse ponto, um outro conceito, também oriundo da ciência política,

deve ser apresentado: “Governança é uma rede de atores do setor público e privado, incluindo aqueles do ‘governo’, não necessariamente ocupando um papel central, como o tradicionalmente exercido nas formas comuns [de governo] (Lemieux, 2000)”.

A agência das Nações Unidas UNESCAP – *United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific* (2007) complementa o tema ao apresentar as oito características da chamada *boa governança*: 1) é orientada pelo consenso; 2) é participativa; 3) é eficaz e eficiente; 4) permite a responsabilização; 5) é transparente; 6) presta contas (*accountable*); 7) é inclusiva e equânime; 8) está regida por regras e leis que valem de fato (*rule of law*).

Concatenando com os conceitos anteriores podemos afirmar que a boa governança, ou simplesmente *governança* é o processo de exercício do poder desempenhado por um grupo de atores que possui as oito características acima apresentadas.

b. Accountability

O aspecto mais importante da (boa) governança é a transparência, prestação de contas e responsabilização, ou *accountability*. Neste trabalho, nos amparamos no conceito utilizado pelo *Banco Mundial*: “(...) *accountability* é o coração da boa governança e está relacionada a assegurar que governos são responsáveis por suas ações. No nível político isso significa fazer regras/*rules* que façam com que aqueles jurisdicionados/*ruled* por elas sejam transparentes, prestadores de contas e responsáveis/*accountable* (...)”.

c. Teoria da agência

A teoria da agência é um importante marco teórico para ilustrar a importância da *accountability*. A teoria tem sua origem nas ciências econômicas e é utilizada, tradicionalmente, para ilustrar a relação entre acionistas e gestores de corporações.

Em breve resumo, a teoria aborda a relação acionistas X gestores listando os principais desafios envolvidos. Os acionistas das corporações, chamados de “principal”, delegam aos gestores o processo de administração. Por outro lado, os gestores, chamados de “agente” devem prestar contas de suas atividades aos acionistas. A teoria aborda, portanto, a relação principal X agente. Como exposto no tópico anterior, a atividade de prestação de contas, com transparência e responsabilização, é chamada de *accountability*.

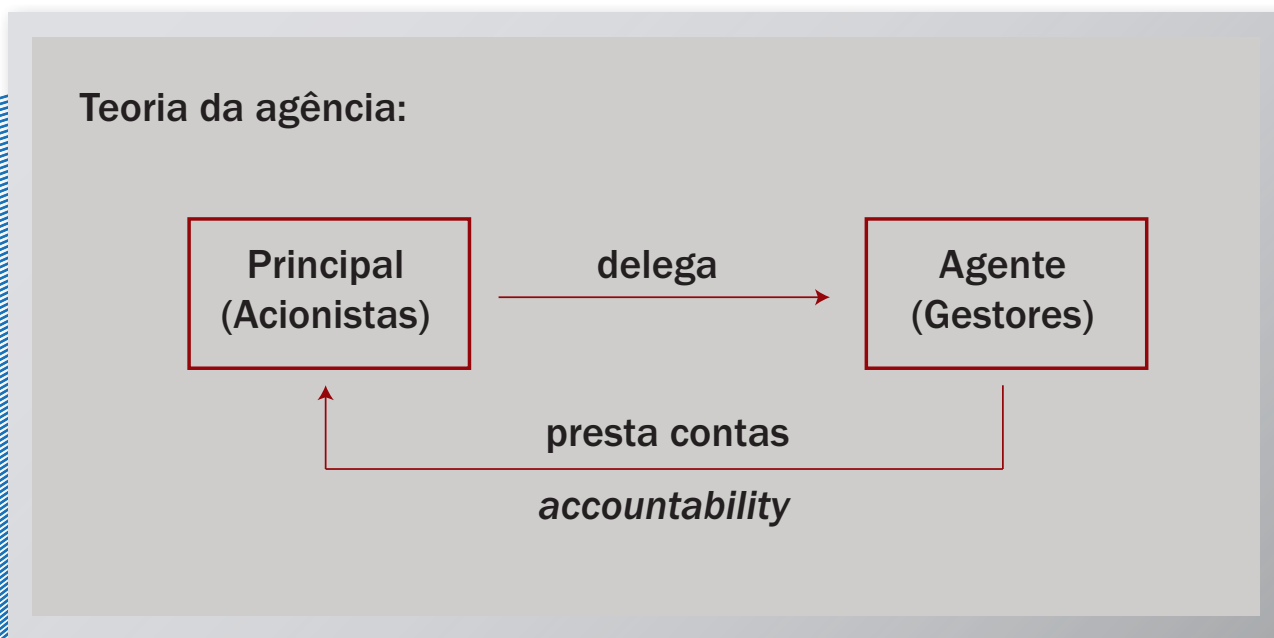


Figura 1 - Teoria da agência - abordagem da ciência econômica

Apesar da origem nas ciências econômicas, a mesma teoria pode ser utilizada no contexto da ciência política ou da administração pública. Nessa abordagem, o “principal” é o cidadão, enquanto o “agente” é o político, ou agente político. Da mesma forma o principal delega ao agente político a responsabilidade pelas atividades relacionadas às políticas públicas, enquanto o agente deve prestar contas de sua atividade (*accountability*).

Devemos lembrar que os membros do Ministério Público possuem *status* de agentes políticos, com responsabilidades e funções relacionadas à fiscalização e acompanhamento da execução das políticas públicas. Não obstante o papel de fiscalizador, a *accountability* também deve existir nessa relação.

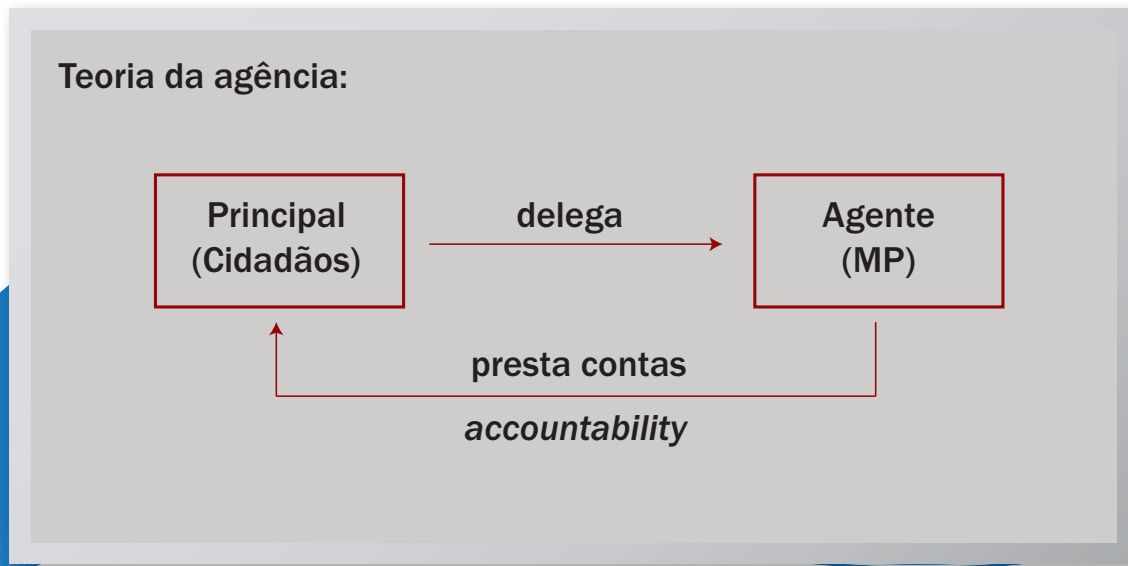


Figura2 - Teoria da agência - abordagem da ciência política ou administração pública

A mesma teoria pode ser propagada para dentro da instituição Ministério Público. Um exemplo oportuno é a relação principal X agente envolvendo a unidade de tecnologia da informação. Neste caso o agente seria a unidade de TI, responsável pela execução de suas atividades, com a respectiva *accountability* para com os principais, membros e servidores. Enquanto estes fazem o papel de principal, delegando a responsabilidade de execução das atividades de TI, a unidade responsável faz o papel de agente.

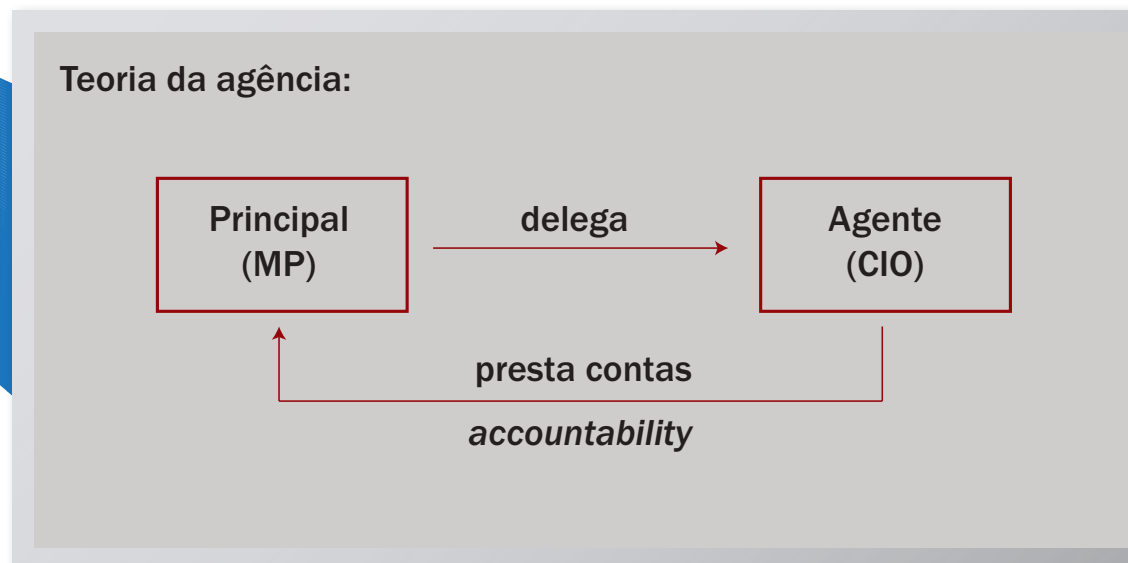
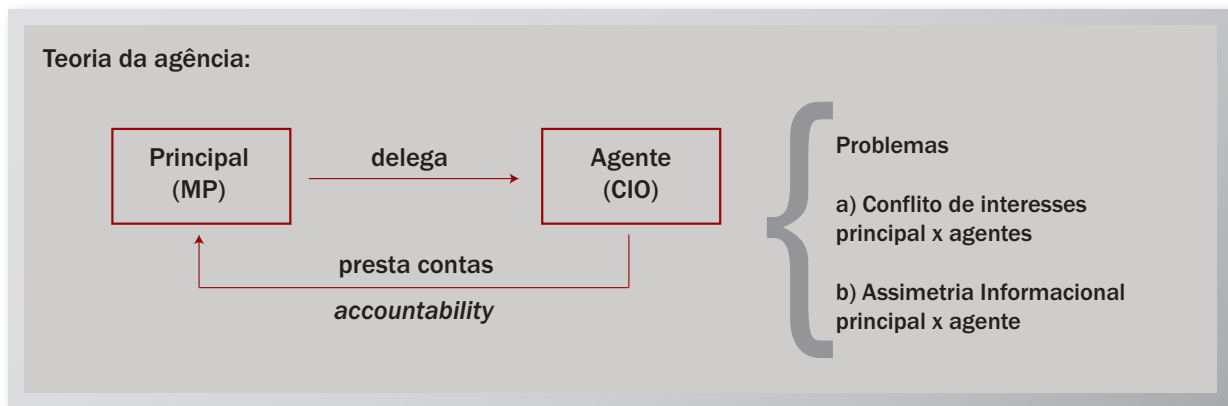


Figura 3: Relação principal X agente: clientes de TI X unidade de TI, representada pelo CIO (Chief Information Officer, ou Diretor de TI)

A teoria da agência lista dois problemas envolvidos na relação principal X agente: o conflito de interesses, uma vez que os interesses pessoais do principal e do agente em geral são distintos; e a assimetria informacional, visto que as informações que o agente detém nem sempre chegam ao principal.



A *accountability* visa justamente minimizar os problemas elencados pela teoria da agência. Partindo do princípio que haja transparência, responsabilização e prestação de contas, é natural que os problemas de conflito de interesse e assimetria informacional diminuam.

A *accountability* como premissa da Governança de TI

Uma vez expostos conceitos e teoria no tópico, fica mais claro o papel *accountability* como premissa da governança de tecnologia da informação.

Para darmos continuidade ao caso prático do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, resta-nos apenas abordar o conceito de governança de tecnologia da informação.

Segundo o conceito do Professor João R. Peres, da Fundação Getúlio Vargas, governança de TI é conjunto de práticas, padrões e relacionamentos estruturados, assumidos por executivos, gestores, técnicos e usuários de TI de uma organização, com a finalidade de garantir controles efetivos, ampliar os processos de segurança, minimizar os riscos, ampliar o desempenho, otimizar a aplicação de recursos, reduzir custos, suportar as melhores decisões e consequentemente alinhar TI aos negócios. (Professor João R. Peres, FGV). Já o conceito da ABNT é sucinto, mas também interessante:

“Governança de TI é o sistema pelo qual o uso atual e futuro da TI é dirigido e controlado.”

(ABNT, 2009)

O gráfico a seguir é uma adaptação do original, que ilustra o conceito de governança de TI aplicado ao Ministério Público Brasileiro. A proposta não é apresentar uma panacéia ou verdade absoluta, mas apenas provocar – graficamente – uma visão particular da governança de TI. A *accountability* está representada pelas setas “Transparência/Resultados” e “Prestação de Contas”.

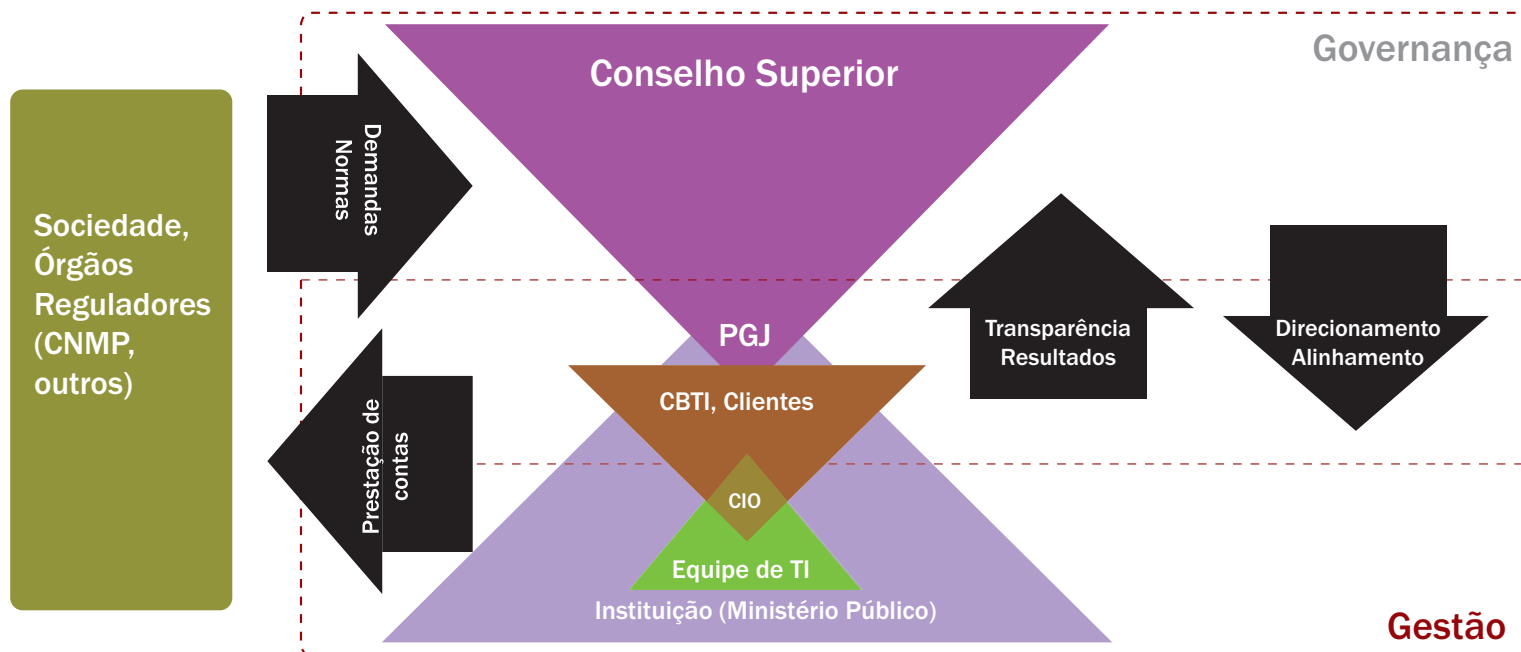


Figura 5: Governança Institucional e Governança de TI: uma adaptação-proposta para ilustrar o caso do Ministério Público Brasileiro.

Governança de TI na prática: o caso do MPDFT

a. Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação

O *Control Objectives for Information and related Technology* – COBIT representa um guia dirigido para a governança de TI. Os Acórdãos do Tribunal de Contas da União referidos no artigo fazem inúmeras menções ao conteúdo do guia. Além disso, ele é recomendado mundialmente pelo *Information Systems Audit and Control Foundation - Isaca*.

O guia apresenta uma série de domínios (4) e processos (34) que podem servir como um modelo de referência para gestão da TI, incluindo um sumário executivo, um *framework*, objetivos de controle (318), mapas de auditoria, ferramentas para a sua implementação e principalmente, um guia com técnicas de gerenciamento. Os especialistas em gestão e institutos independentes recomendam o uso do COBIT como meio para otimizar os investimentos de TI, melhorando o retorno sobre o investimento percebido e fornecendo Indicadores e métricas para avaliação dos resultados.

Está presente no COBIT a recomendação para a criação do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (PO4.2 – *IT Strategy Committee*).

No MPDFT, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação – CETI foi criado pela Portaria PGJ nº 32 de 26 de janeiro de 2009. O comitê é composto por seis integrantes: 1) Assessor de Políticas Institucionais do Procurador-Geral de Justiça, que preside o Comitê; 2) Chefe de Gabinete da Corregedoria-Geral do MPDFT; 3) Membro escolhido pelo Conselho Superior; 4) Diretor-Geral; 5) Coordenador da Unidade de Inteligência; e 6) Chefe do Departamento de Tecnologia da Informação. O Comitê realiza reuniões ordinárias a cada três meses, e extraordinárias sob convocação do seu presidente. Decisões *ad referendum* podem ser tomadas pelo presidente do comitê, caso necessário.

O escopo de decisão do Comitê inclui: 1) Estabelecer políticas e diretrizes de tecnologia de informação, alinhadas aos objetivos estratégicos da Instituição; 2) Aprovar o Plano Diretor de Tecnologia da Informação do MPDFT; 3) Definir as prioridades dos investimentos em tecnologia da informação; 4) Estabelecer as prioridades para execução de projetos de tecnologia da informação; 5) Definir padrões de funcionamento, integração, qualidade e segurança dos serviços e sistemas de tecnologia da informação.

O Comitê pode ainda convidar a participar de reuniões pessoas físicas ou jurídicas que possam contribuir para o esclarecimento das matérias a serem apreciadas, além de poder instituir comissões para auxiliar a tomada de decisão sobre assuntos de natureza técnica.

No MPDFT, o Comitê já realizou oito reuniões, com diferentes composições, oriundas de mudanças na Administração Superior da Instituição, bem como novas indicações do Conselho Superior. Todas as atividades do Comitê, em formato de atas, são publicadas na Intranet.

Dentre as decisões tomadas pelo Comitê, destaca-se a aprovação de dois Planos Diretores de Tecnologia da Informação, referentes aos períodos 2010-2011 e 2011-2012; estabelecimento de políticas de renovação do parque computacional, de impressoras e *laptops*; estabelecimento de idade máxima para os equipamentos ativos, tais como servidores de rede, *switches*, *storages*, com respectiva implicação no processo orçamentário de TI; criação da comissão gestora do SisproWEB – Sistema de Controle de Feitos e Documentos do MPDFT. As decisões do Comitê, embora não possuam efeito vinculativo, têm sido seguidas pela Administração Superior.

b. Plano Diretor de Tecnologia da Informação

O COBIT também recomenda, no domínio *Plan and Organize*, processo PO1 – *Define a Strategic Plan* a elaboração de um plano estratégico, que seja não só alinhado à estratégia de negócio da organização, isto é, coerentes com os objetivos da Instituição, mas também compatível com a sua capacidade de realização.

No MPDFT o Plano Diretor é elaborado no âmbito do Departamento de Tecnologia da Informação, e aprovado pelo Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação.



Foto: José Evaldo Gomes Vilela / MPDFT

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – PDTI deve ser encarado como um guia, para orientar e direcionar os esforços do Departamento de Tecnologia da Informação e áreas auxiliares no desenvolvimento de suas atividades. O documento foi elaborado de modo a alinhar-se ao Plano de Ação da Procuradoria-Geral de Justiça, que estabelece programas, projetos e ações que englobam todas as metas no campo institucional, nos âmbitos interno e externo, bem como as ações administrativas que visam fortalecer a atuação do MPDFT.

O Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação já aprovou duas versões do documento, referentes ao período 2010-11 e 2011-12. A primeira versão estava baseada no plano de trabalho vigente na Procuradoria Geral de Justiça, bem como nas demandas enviadas de modo formal e/ou informal ao Departamento de Tecnologia da Informação. A segunda versão, mais madura, baseou-se também no Planejamento Estratégico Institucional para o período 2010/2020 elaborado no decorrer do ano de 2010 por uma empresa de consultoria especializada em conjunto com a Secretaria de Planejamento do MPDFT. Em 2010 a nova administração do MPDFT também publicou um plano de gestão 2010-2012, cujo conteúdo também foi contemplado no PDTI.

Em resumo, o Plano Diretor em vigor faz um balanço do ano de 2010, relatando as demandas atendidas. Estabelece também as demandas a serem atendidas durante os anos de 2011 e 2012, estabelecendo uma ligação com os recursos necessários para atendimento dessas demandas. Os recursos necessários estão distribuídos em três grupos: recursos humanos, orçamentários e de capacitação. O estabelecimento dessa ligação demandas X recursos permite a elaboração de um planejamento exequível e lógico: se não há recurso para o desenvolvimento de uma solução para o atendimento de determinada demanda, sua execução estará naturalmente prejudicada.

Em 2010 foram executadas 79 Ações, ou 87,8% das Ações previstas para o exercício, além da conclusão de 23 Ações pendentes de 2009. Ressalte-se que a meta estabelecida no Projeto Gestão Estratégica 2010-2020 para o ano 2010 era executar 60% das Ações até o fim do ano, meta que foi, portanto, superada. Diferentemente do que ocorreu em 2009_2010, em que Ações do ano anterior foram desenvolvidas e computadas como Ações do exercício anterior, as ações pendentes de 2010 serão incorporadas na previsão de 2011, melhorando assim a visibilidade do volume de trabalho a ser realizado no exercício.

Para 2011 estão previstas 138 ações, divididas nos seguintes grupos de demandas:

- 1) Governança de TI;
- 2) Sistemas de informação – Fim;
- 3) Sistemas de informação – Meio;
- 4) Sistemas de informação – Pessoas;
- 5) Administração e análise de Dados;
- 6) Soluções e Serviços de TI;
- 7) Infraestrutura de TI;
- 8) Suporte Técnico;
- 9) Capacitação dos usuários de TI;
- 10) Contratos de apoio; 11) Aquisição de equipamentos;
- 12) Aquisição de Softwares.

Foto: José Evaldo Gomes Vilela / MPDFT



QUADRO RESUMO DAS DEMANDAS DE 2011				
Id	Demanda	Manutenção e Aprimoramento de Serviços de TI	Implantação de Novos Serviços de TI	TOTAL
Do1	Governança de TI	5	4	9
Do2	Sistemas de informação – Fim	3	12	15
Do3	Sistemas de informação – Meio	2	19	21
Do4	Sistemas de informação – Pessoas	2	10	12
Do5	Administração e análise de Dados	9	4	13
Do6	Soluções e Serviços de TI	4	6	10
Do7	Infraestrutura de TI	10	4	14
Do8	Suporte Técnico	7	2	9
Do9	Capacitação dos usuários de TI	3	2	5
D10	Contratos de apoio	10	9	19
D11	Aquisição de equipamentos	7	0	7
D12	Aquisição de <i>softwares</i>	3	1	4
TOTAL		65	73	138

**Figura 6: Plano Diretor de Tecnologia da Informação 2011-12:
Quadro de demandas de 2011**

As demandas estão separadas em 2 modalidades: a) Manutenção e aprimoramento dos serviços de TI; e b) Implantação de novos serviços.

c. Catálogo de Serviços

O PDTI contempla tanto a manutenção e aprimoramento de serviços de TI quanto à implantação de novas soluções. Por serviços ou soluções de TI entendemos um conjunto de funções técnicas desempenhadas pela unidade de tecnologia da informação, seja por seus servidores ou por seus sistemas, para atender as necessidades de negócio da Instituição.

É importante notar que durante a elaboração do PDTI, em especial a parte destinada aos novos serviços, há uma tendência natural da Alta Administração em destinar a eles parte significativa dos recursos de TI. Deve-se atentar, entretanto, que a manutenção do legado também consome recursos consideráveis, que nem sempre são expostos da maneira adequada.

Uma forma interessante de fazer com que a relação recursos consumidos X serviços oferecidos/ em desenvolvimento seja mantida em nível adequado é providenciar o chamado portfólio dos serviços disponíveis aos clientes de TI. No MPDFT foi criado o Catálogo de Serviços, composto por uma lista de todos os serviços que o Departamento provê aos usuários do MPDFT.

O catálogo: a) Sumariza os serviços de Tecnologia da Informação - TI num único local; b) Provê informações sobre os serviços de TI, como as condições de entrega, a forma de utilização, as responsabilidades dos usuários, o desempenho, entre outros; e c) Informa o contato para os usuários que desejem utilizar o serviço.

O Catálogo foi instituído pela Portaria Normativa da PGJ 127/2010 e está dividido em Categorias que, por sua vez, são compostas pelos Serviços.

As Categorias indicam a área a que os serviços pertencem. São elas:

- ◆ **Análise de Dados:** serviços relacionados à manipulação de informações dos Bancos de Dados do MPDFT.
- ◆ **Capacitação:** serviços relacionados aos treinamentos oferecidos pelo DTI ou a infraestrutura disponibilizada pelo DTI para que outros instrutores do MPDFT possam elaborar e ministrar seus treinamentos.
- ◆ **Desenvolvimento e Manutenção de Sistemas de Informação:** serviços que permitem os clientes solicitarem novos sistemas de informação ou a sua manutenção.
- ◆ **Rede:** serviços que permitem que o usuário possa acessar os recursos da Rede de Informática do MPDFT.
- ◆ **Segurança da Informação:** serviços relacionados ao provimento da segurança e auditoria das informações pertinentes ao MPDFT.
- ◆ **Sistemas de Informação em Produção:** contém a relação dos sistemas de informação atualmente em produção.
- ◆ **Suporte Técnico em Microinformática:** serviços relacionados à manutenção dos microcomputadores e seus periféricos, bem como ao esclarecimento de dúvidas dos usuários para que possam utilizar de forma adequada os recursos da Rede de Informática do MPDFT.
- ◆ **Transmissão de Dados:** serviços relacionados a infraestrutura de rede e comunicação entre os prédios do MPDFT e com a Internet.

Para cada Serviço prestado, são apresentadas as seguintes informações:

- ◆ **Descrição e escopo:** Informa aos usuários, em que o Serviço consiste, sua aplicabilidade e eventuais restrições, manuais de apoio, etc.;
- ◆ **O que pode ser solicitado:** Informa aos usuários o que pode ser solicitado em relação ao Serviço;
- ◆ **Como solicitar o serviço:** Informa aos usuários como proceder para fazer solicitações referentes ao Serviço;
- ◆ **Pré-requisitos para a utilização do serviço:** Informa aos usuários quais são os pré-requisitos que devem ser observados antes de fazer solicitações referentes ao serviço e/ou pré-requisitos que devem ser observados na utilização do Serviço;
- ◆ **Responsabilidades do usuário:** Informa as responsabilidades dos usuários na utilização do serviço e/ou quando de eventuais solicitações;
- ◆ **Normas aplicáveis:** Informa as normas (Portarias, Leis, Decretos, etc.) que regem a utilização do Serviço, com suas restrições e dependências;
- ◆ **Contratos de apoio:** informa da existência de contratos, convênios ou outros dispositivos que apóiam o DTI na prestação do Serviço;

- ◆ **Indicadores:** Permite aos usuários acompanhar a prestação dos Serviços fornecidos pelo DTI e identificar se os níveis de serviços acordados estão sendo cumpridos;
- ◆ **Acordos de níveis de serviço:** Informa aos usuários os níveis de serviços que serão fornecidos, em termos de tempo de entrega, desempenho e disponibilidade.

Um ponto relevante a ser observado na lista acima é a informação sobre o Acordo de Nível de Serviço – ANS. O ANS é representa um índice mínimo de disponibilidade do serviço para que o cliente de TI, ou usuário saiba o nível de qualidade esperado de cada serviço disponibilizado pela unidade de TI.

Os ANS são pontos importantes para a *accountability* da unidade de TI. Consequentemente são peças importantes para a Governança de TI, como exposto anteriormente no artigo. Uma das formas mais importantes utilizadas pela unidade de TI para prestação de contas a seus clientes é a publicação periódica dos indicadores de resultado com base nos ANS.

d. Indicadores de Resultado

O departamento de tecnologia da informação do MPDFT publica mensalmente indicadores de resultado, indicando os índices de disponibilidade e performance dos serviços prestados pela unidade.

A publicação ocorre na Intranet do MPDFT e está regulamentada pela Portaria Normativa da PGJ 127/2010, que instituiu a Gestão de Níveis de Serviços de Tecnologia da Informação no âmbito do MPDFT.



São publicados regularmente:

- ◆ Indicadores mensais das demandas de serviços de TI;
- ◆ Indicadores de disponibilidade mensal dos serviços de TI;
- ◆ Indicadores de desempenho dos serviços de TI;
- ◆ Demonstrativo de execução do Plano Diretor de Tecnologia da Informação - PDTI.

Conclusão

Este artigo abordou aspectos teóricos e práticos da governança de tecnologia da informação aplicados ao Ministério Público Brasileiro, tendo como exemplo prático o caso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. A partir dos conceitos de *accountability* e (boa) governança, o trabalho apresentou a governança de tecnologia da informação sob o prisma da governança institucional, com base na *teoria da agência* aplicada ao Ministério Público. O principal objetivo foi pincelar a importância da *accountability* na relação Cidadão X Ministério Público, derivando-a para dentro da instituição no intuito de demonstrar sua importância para a governança de TI.

O caso do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios foi utilizado para a visualização da governança de TI na prática, quando foram abordados, entre outros, o Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação, o Catálogo de Serviços e os Indicadores de Resultado que compõe a tríade *transparência, prestação de contas e responsabilização* – ou *accountability* – da unidade de TI da Instituição.



Instrução Normativa nº 04/2010

Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação



Por:

Cristiano Rocha Heckert - Diretor de Serviços de Rede – Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Daniel Portilho Troncoso - Analista em Tecnologia da Informação – SLTI/MP

Kleber Ferreira dos Anjos - Analista em Tecnologia da Informação – SLTI/MP

Introdução

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP é um órgão que compõe a estrutura da Administração Pública Federal e possui como algumas de suas competências: a participação na formulação do planejamento estratégico nacional; a coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais, bem como das ações de organização e modernização administrativa do Governo Federal, e a política e diretrizes para modernização do Estado.

Diferentemente dos demais ministérios que traçam suas ações finalísticas para atender diretamente a sociedade com bens e serviços, o MP tem como tarefa primordial garantir o bom funcionamento da própria máquina administrativa. Seu foco é o apoio para que os demais órgãos possam desempenhar suas funções de forma mais eficiente.

Dessa forma, o MP abriga em sua estrutura secretarias que representam o órgão central de diversos sistemas estruturantes do Governo Federal, como, por exemplo, a Secretaria de Orçamento Federal, a Secretaria de Recursos Humanos e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI. Essa última é a responsável pela regulamentação das compras e contratações e também do uso da Tecnologia da Informação no âmbito dos ministérios, secretarias especiais, autarquias e fundações do Poder Executivo Federal.

A SLTI é o órgão central de dois grandes sistemas: o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SISG – representado pelo Departamento de Logística e Serviços Gerais e pelo Departamento de Gestão Estratégica da Informação; e o Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática – SISP, representado pelo Departamento do Governo Eletrônico, pelo Departamento de Serviços de Rede e pelo Departamento de Integração de Sistemas da Informação (figura 1).

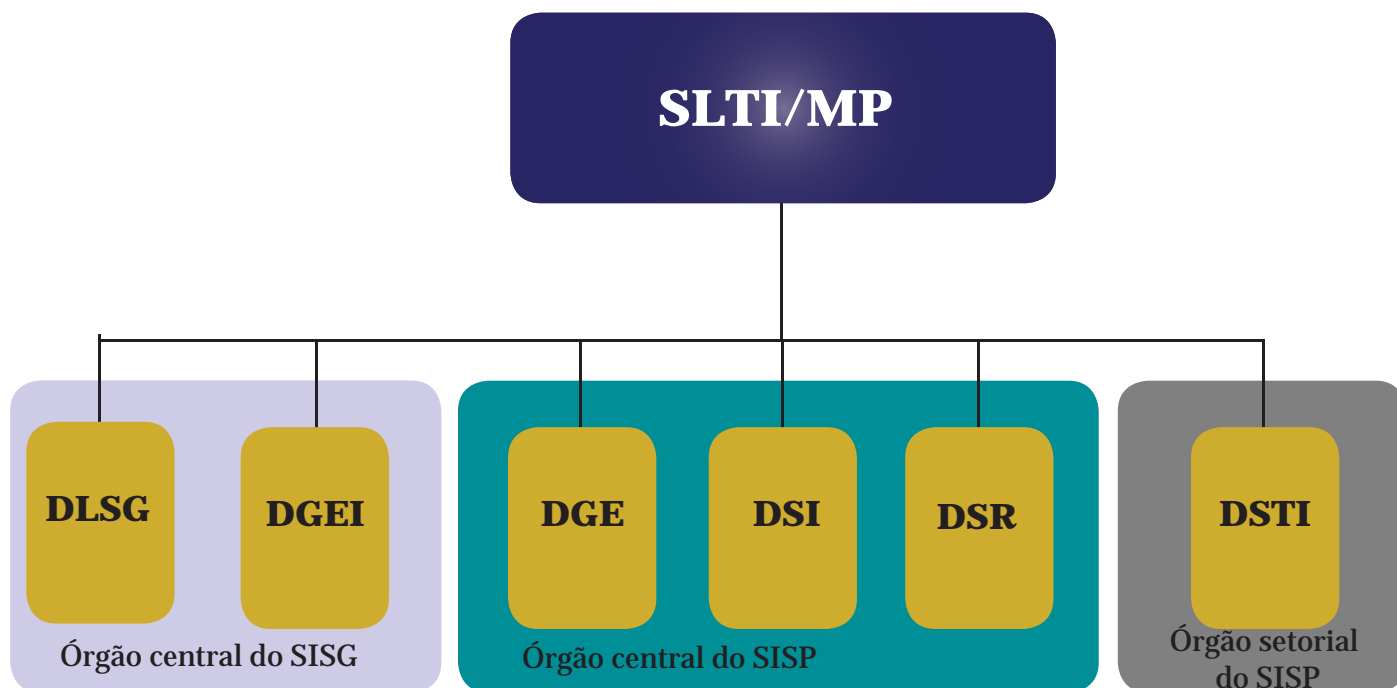


Figura 1: Organograma da SLTI

Enquanto órgão central do SISP, a SLTI é responsável por:

- ◆ Orientar e administrar o processo de planejamento estratégico, a coordenação geral e a normatização relativa aos recursos de informação e informática;
- ◆ Definir, elaborar, divulgar e implementar, com o apoio da Comissão de Coordenação, as políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos do Sistema e ao processo normativo de compras do governo na área de informática;
- ◆ Promover a elaboração de planos de formação, desenvolvimento e treinamento do pessoal envolvido na área;
- ◆ Incentivar ações prospectivas, visando acompanhar as inovações técnicas da área de informática, de forma a atender às necessidades de modernização dos serviços.

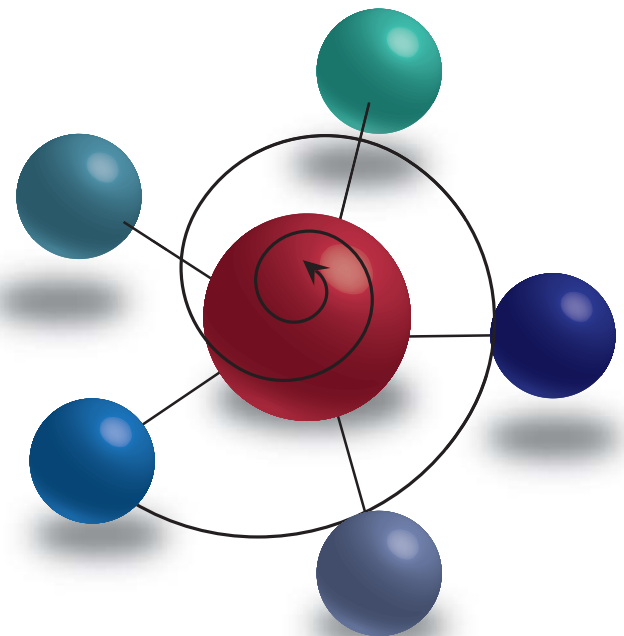
A SLTI é responsável ainda pela elaboração da Estratégia Geral de Tecnologia da Informação – EGTI, documento balizador das diretrizes estratégicas e metas de aprimoramento institucional do SISP, visando orientar o aprimoramento da governança de Tecnologia da Informação – TI - nos órgãos integrantes do Sistema.

O SISP, instituído pelo Decreto nº 1.048, de 21 de janeiro de 1994, tem as áreas de TI dos ministérios e equivalentes como órgãos setoriais, e as áreas de TI das autarquias e fundações compondo seus órgãos seccionais.

As atividades desempenhadas por essas unidades envolvem as mais diversas áreas e disciplinas de Tecnologia da Informação. O ciclo abrange definições de diretrizes e moldes que direcionem os integrantes do SISP à melhor gestão por meio da governança, criando e executando seus planos diretores, portfólio de serviços e projetos para melhor atingir suas metas. Outras atividades são a busca pela criação de padrões de interoperabilidade, de tecnologias a serem adotadas, metodologias e soluções de software, métricas, segurança e melhoria de processos.

O SISP atua por meio de núcleos organizados em torno de cinco grandes temas:

- ◆ Governança;
- ◆ Padronização;
- ◆ Gestão de pessoas;
- ◆ Segurança da Informação; e
- ◆ Contratações.



O Núcleo de Contratações de Tecnologia da Informação – NCTI –, cujos trabalhos são coordenados pelo Departamento de Serviços de Rede da SLTI, tem como objetivos:

- Propor o desenvolvimento de estudos relativos à contratação de bens e serviços de TI de interesse dos órgãos do SISP;
- Propor e aperfeiçoar mecanismos de avaliação dos resultados entregues pelos fornecedores contratados;
- Propor a definição, a elaboração, a divulgação e a implementação das políticas, diretrizes e normas relativas a contratação de bens e serviços de TI;
- Propor a formação, o desenvolvimento e o treinamento dos servidores com referência a contratação de bens e serviços de Tecnologia da Informação; e
- Atuar como foro de debates e intercâmbio de experiências e melhores práticas relativas ao tema, além de propiciar meios para que essas práticas sejam replicadas e disseminadas.

A Instrução Normativa nº 04/2010, apresentada a seguir, foi gerada no âmbito do Núcleo de Contratações.

A Instrução Normativa nº 04/2010

Em outubro de 2007, a SLTI iniciou estudos e discussões para a confecção de uma norma que disciplinasse as contratações de serviços de Tecnologia da Informação. Foi constituído um grupo de trabalho que colheu contribuições da comunidade do SISP e do mercado fornecedor. Após processo que envolveu consulta e audiência pública, em 19 de maio de 2008, foi publicada a Instrução Normativa SLTI nº 04.

A publicação da IN 04/2008 é hoje considerada um marco na evolução da governança de TI no setor público, dado seu impacto e repercussão. O principal objetivo naquele momento era conscientizar os gestores dessa área sobre a importância de um bom planejamento e oferecer instrumental para isso. Buscava-se o alinhamento estratégico da tecnologia com as áreas finalísticas para maior eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos.

A partir da IN 04/2008, as contratações de TI deveriam seguir o direcionamento estabelecido pela Estratégia Geral de Tecnologia da Informação, revisada anualmente pela SLTI, e estarem cada vez mais vinculadas ao respectivo Planejamento Estratégico Institucional do órgão contratante.

Este alinhamento dos Planos Diretores de Tecnologia da Informação – PDTI aos planejamentos estratégicos é essencial para que o valor da tecnologia seja evidenciado como ferramenta importante para a consecução dos objetivos institucionais.

Durante os primeiros dois anos após sua publicação, a IN 04/2008 teve sua aplicabilidade e utilização monitorada e avaliada pela SLTI. Diversas reuniões foram realizadas com Coordenadores-Gerais de Tecnologia da Informação – CGTI - e percebeu-se que a norma poderia ser evoluída em alguns pontos.

Assim, o Núcleo de Contratações de TI promoveu a revisão daquela Instrução Normativa. Os trabalhos foram desenvolvidos por um grupo de trabalho interministerial liderado por representantes da SLTI oriundos dos grupos de consultoria em Planejamento da Contratação e Gestão de Contratos. As atividades foram pautadas pelo resultado das reuniões com os CGTI, por sugestões enviadas ao grupo, pela revisão do texto da norma com o objetivo de deixá-la mais simples de ser implementada e pela formulação de documentação adicional de apoio.

O trabalho do grupo resultou na publicação da Instrução Normativa SLTI nº 04, de 12 de novembro de 2010. Esta norma tem como referências a legislação brasileira de licitações e contratações e as boas práticas de mercado na área. Ela objetiva agilidade, facilidade, economicidade e eficácia nas contratações de TI pela Administração Pública Federal.

A nova norma teve o escopo ampliado e não se preocupa apenas com a contratação de serviços, mas também inclui a aquisição de bens, que juntos constituem as Soluções de Tecnologia da Informação.

A IN 04/2010 possui estrutura simples e clara, dividida em três capítulos com um total de 32 artigos. Em seu capítulo central, que trata do processo de contratação, a norma se subdivide em três fases bem definidas com atividades e processos que criam um modelo de trabalho norteador para o gestor público (figura 2).

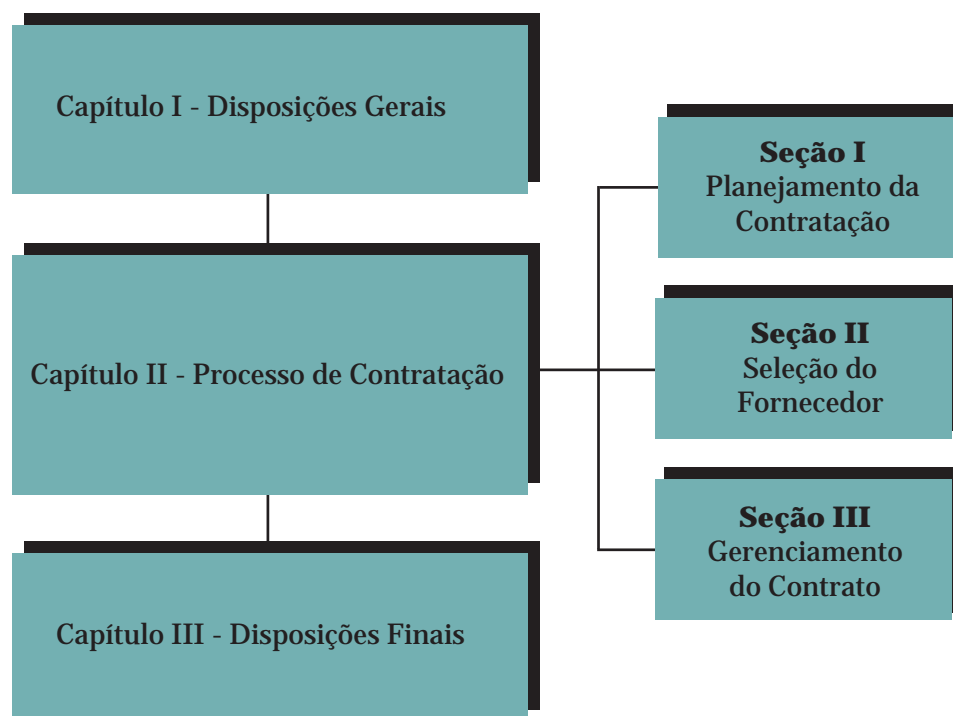


Figura 2 - Estrutura da IN 04/2010

A primeira fase do processo é chamada Planejamento da Contratação. Ela parte da solicitação de contratação de uma Solução de TI para atender determinada necessidade do órgão, formalizada por meio do Documento de Oficialização de Demanda. Este marco de partida busca determinar o início do planejamento para que as contratações estejam sempre vinculadas aos objetivos institucionais, evidenciando a preocupação com a eficiência e efetividade das atividades de TI.

No planejamento, haverá o envolvimento das principais áreas que participam do processo: a Área de Tecnologia da Informação, a Área Administrativa e a área finalística ou de negócios, denominada na norma como Área Requisitante. Essas áreas indicarão pelo menos um representante para participar da fase de Planejamento da Contratação. Eles são, respectivamente, os Integrantes Técnico, Administrativo e Requisitante, que juntos constituem a Equipe de Planejamento da Contratação. Cabe a esta equipe conduzir os procedimentos e atividades dessa primeira fase.

Durante o Planejamento da Contratação serão levantados os detalhes da solução que melhor atenderá à necessidade junto às áreas finalísticas e será realizada pesquisa ao mercado para o levantamento de possíveis soluções que se enquadrem no orçamento disponível e nos requisitos. Esta é a etapa de Análise de Viabilidade da Contratação.

Juntamente é criado um Plano de Sustentação que elencará informações necessárias para garantir a continuidade do negócio durante e após a implantação da Solução de Tecnologia da Informação, bem como após o encerramento do contrato.

O terceiro documento elaborado conterá a Estratégia da Contratação, que descreverá critérios técnicos, obrigações contratuais, responsabilidades, recursos humanos e financeiros que serão alocados para atingir o objetivo da contratação.

Permeando todas estas etapas, a Equipe de Planejamento da Contratação levantará ameaças e riscos que possam vir a comprometer o sucesso em todas as fases da

contratação. Estes riscos serão descritos e analisados para a criação de um plano de ações de prevenção e tratamento, descrito no documento Análise de Riscos.

A consolidação das informações levantadas nesses quatro documentos gera o Termo de Referência ou o Projeto Básico, elemento essencial para a abertura do processo administrativo licitatório. Com isso, a confecção deste documento passou a ser mais bem elaborada, de forma embasada, justificada e vinculada a resultados.

Após o encaminhamento do Projeto Básico ou Termo de Referência à área de licitações, a norma reforça a importância do envolvimento e acompanhamento da Equipe de Planejamento da Contratação durante todo o andamento do processo licitatório, para que as questões técnicas e de negócios sejam sanadas com maior facilidade e o processo possa atingir seu objetivo de gerar uma contratação eficiente. Essa fase é chamada de Seleção do Fornecedor e é concluída com a assinatura do contrato e a nomeação do gestor e dos fiscais que acompanharão todas as atividades durante sua execução.

A última fase definida pela IN 04/2010 é a de Gerenciamento do Contrato. Esta fase define procedimentos e atividades desde o início da execução, com a realização de reunião inicial com a contratada, passando pela formalização dos pedidos de fornecimento da Solução de TI, monitoramento da execução, seu recebimento, ateste de qualidade e pagamento, até a conclusão do ciclo com o encerramento contratual.

A revisão da IN promovida em 2010 resultou em uma reestruturação do processo, com melhor definição dos papéis e de seus atores. O foco principal permanece no Planejamento da Contratação. Mantém-se a restrição à contratação por postos de trabalho e a não recomendação do uso da métrica “homem-hora”. Por fim, permanecem inalterados o alinhamento com PDTI e EGTI, as fases, as etapas e os artefatos resultantes.

Já dentre as inovações trazidas pelo processo de revisão, destacam-se: ampliação do escopo para abranger todas as Soluções de TI (bens e serviços); melhor definição nos marcos de transição das fases de Planejamento da Contratação, Seleção do Fornecedor e Gerenciamento da Contratação; criação da Equipe de Planejamento da Contratação, com a repartição de competências entre as áreas requisitante, técnica e administrativa; melhor detalhamento dos artefatos/documentos necessários para contratação, bem como a definição dos fiscais técnico, administrativo e requisitante do contrato, e, finalmente, a criação do Manual de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação, provendo uma visão técnica e operacional da norma.

Apesar de ter sua força normativa restrita a parte do Poder Executivo Federal, a adoção da metodologia preconizada na IN 04/2010 tem despertado interesse de outros órgãos como empresas públicas, sociedades de economia mista, outros poderes e esferas da federação.

Semelhantemente, o fato de sua estrutura e processos estarem baseados em boas práticas de mercado e na legislação pertinente a licitações e contratos, a torna perfeitamente aplicável a outras áreas da Administração Pública, ressaltando-se as características inerentes à área de TI.

Durante o processo de revisão da norma, o grupo de trabalho preocupou-se também em melhorar sua documentação de apoio. Os modelos de documentos (artefatos) que servem de ponto de partida para que os gestores públicos pudessem aplicar a norma com maior facilidade foram atualizados com o intuito de refletir melhor a realidade vivida nos órgãos. Além deles também foi criado um manual de boas práticas a ser seguido, como facilitador do processo de aquisições de TI.

O Manual de Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação (disponível em www.governoeletronico.gov.br) apresenta todo o processo descrito pela norma com um rico nível de detalhamento, chegando a demonstrar em alguns pontos as atividades a serem executadas (figura 3).

O Manual apresenta fluxos de trabalhos com recursos gráficos padronizados pela Notação de Modelagem de Processos de Negócio, em inglês BPMN. Cada um dos processos apresentados é detalhado em seus objetivos e descrições explicativas. Os atores envolvidos são apresentados e relacionados a cada uma de suas obrigações durante todo o processo.

O Manual traz ainda modelos dos principais documentos necessários para que o gestor possa realizar o planejamento com qualidade e o devido acompanhamento da execução contratual conforme a norma exige.



Figura 3

Visão de futuro



O processo de automação dos documentos descritos no capítulo anterior é uma das prioridades do Núcleo de Contratações para 2011. O objetivo é buscar um sistema para o preenchimento dos documentos de forma eletrônica e organizada, com a possibilidade de alteração dinâmica de acordo com o objetivo a ser atingido. O sistema deverá abrigar também um módulo que auxiliará na gestão do contrato.

Em sintonia com as diretrizes do novo governo para a busca de maior eficiência nas contratações da Administração Pública Federal - APF, já estão sendo criados grupos de trabalho que angariarão as principais necessidades de contratações na área de TI para o governo, com uma visão transversal, com o objetivo de realizar contratações conjuntas para atender o maior número de órgãos. Com isso, buscar-se-á economia processual e diminuição de preços com ganhos de escala. Algumas demandas já identificadas como candidatas a contratações conjuntas em TI incluem *desktops*, *notebooks*, central de atendimento a usuários e *outsourcing* de impressão.

Será conduzida também discussão sobre o processo de contratação de serviços de desenvolvimento de software no âmbito da APF que poderá gerar uma nota técnica específica para nortear contratações dessa natureza.

Essas ações estão alinhadas com os objetivos estratégicos da SLTI de desenvolver modelos mais efetivos de compras e contratações e fortalecer as políticas governamentais de uso estratégico do poder de compra do Estado.

Outro ponto que continuará a receber grande atenção é o desenvolvimento das competências e fortalecimento dos recursos humanos de TI do Governo. Para isto foi criada a Gratificação para exercício nos órgãos do SISP – a GSISP. Os servidores detentores dessa gratificação estão alocados diretamente nas áreas de TI dos órgãos, com atividades voltadas para planejamento, supervisão, coordenação e controle dos recursos.

A SLTI realizou também concurso público para contratação de 345 novos servidores para reforçar as equipes nos órgãos setoriais, seccionais e correlatos, assim como oferece atividades de consultoria a partir do órgão central.

Todos estes novos servidores e os demais detentores da GSISP foram capacitados no Programa de Desenvolvimento de Gestores de Tecnologia da Informação, realizado em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Nesse programa, já foram capacitados 590 servidores em uma carga horária de 152 horas. Outras parcerias estão se consolidando com instituições focadas no desenvolvimento de profissionais, como a Associação Brasileira de Orçamento Público – ABOP.

Com isso, a SLTI busca desempenhar sua missão de normatizar as contratações de Tecnologia da Informação pelos órgãos do SISP, ao mesmo tempo em que oferece os recursos e capacitação necessários para que os órgãos cumpram a norma.