



A experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com os Modelos de Avaliação da Gestão Gespública e MEG: caminho para a excelência institucional

The experience of the public attorney of the state of tocantins with the use of Management Evaluation Models Gespública and MEG: path to institutional excellence

La experiencia de la Fiscalia del Estado de Tocantins con los Modelos de Evaluación de Gestión Gespública y MEG: camino a la excelencia institucional

João Ricardo de Araújo Silva¹

Wainesten Camargo da Silva²

RESUMO

O caminho para a excelência institucional como busca de uma imagem positiva e da adoção de padrões internacionais de desempenho constitui desafios que se aplicam ao Ministério Público do Estado do Tocantins e aos demais Ministérios Públicos do Brasil. Este artigo evidencia, segundo Whiteley, Matias-Pereira, Bhatta, Lozano, Zavascki, Martins e Nardes, além das contribuições referenciais do Tribunal de Contas da União e da Fundação Nacional da Qualidade, a importância do uso de modelos de excelência institucional na gestão e sua correlação com os elementos da governança pública, através do referencial teórico e, em seguida, analisa de forma qualitativa a aplicação desses modelos no Ministério Público do Estado do Tocantins. A revisão da literatura também evidencia que os modelos de excelência institucional são amplamente utilizados por instituições públicas e privadas em diversos países, comprovando a assertividade da escolha deste modelo pelo Ministério Público do Estado do Tocantins e confirma a relação de interdependência da aplicação de modelos de excelência com a Governança Pública, especialmente no que se refere à participação da liderança e aos requisitos de planejamento e controle.

¹ João Ricardo de Araújo Silva. Escola Superior do Ministério Público do Estado do Tocantins. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3337789037907774>. E-mail: joaosilva@mpto.mp.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-3145-8401>.

² Wainesten Camargo da Silva: bacharel em Direito, mestre e doutorando em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins. Atualmente é professor na Universidade do Tocantins (UNITINS) e Universidade Federal do Tocantins (UFT), pesquisador visitante na Drexel University (USA). E-mail: wainesten@uft.edu.br. Scholar: <https://scholar.google.com.br/citations?user=SjbF1qEAAA&hl=pt-BR>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6290-9277>.

Palavras-chave: *Excelência Institucional; Governança; Gestão pública; Autoavaliação; Ministério Público.*

ABSTRACT

The path to institutional excellence as a search for a positive image and the adoption of international standards of performance, these are challenges that apply to the Public Attorney of the State of Tocantins and to other Public Attorney in Brazil. This article highlights, according to Whiteley, Matias-Pereira, Bhatta, Lozano, Zavascki, Martins and Nardes, in addition to the referential contributions of the Federal Court of Auditors and the National Quality Foundation, the importance of using models of institutional excellence in the management and its correlation with the elements of public governance, through the theoretical framework and then qualitatively analyzes the application of these models in the Public Attorney of the State of Tocantins. The literature review also shows that institutional excellence models are widely used by public and private institutions in several countries, confirming the assertiveness of the choice of this model by the Public Attorney of the State of Tocantins and confirms the interdependence of the application of excellence models with Public Governance, especially with regard to leadership participation and planning and control requirements.

Keywords: *Institutional excellence; Governance; Public management; Self-evaluation; Public Prosecutor's Office.*

RESUMEN

El camino a la excelencia institucional como búsqueda de una imagen positiva y la adopción de estándares internacionales de actuación, son desafíos que se aplican al Fiscalía del Estado de Tocantins ya otras Fiscalías de Brasil. Este artículo destaca, según Whiteley, Matias-Pereira, Bhatta, Lozano, Zavascki, Martins y Nardes, además de los aportes referenciales del Tribunal Federal de Cuentas y de la Fundación Nacional para la Calidad, la importancia de utilizar modelos de excelencia institucional en la gestión y su correlación con los elementos de la gobernanza pública, a través del marco teórico y luego analiza cualitativamente la aplicación de estos modelos en el Fiscalía del Estado de Tocantins. La revisión de la literatura también muestra que los modelos de excelencia institucional son ampliamente utilizados por instituciones públicas y privadas en varios países, lo que confirma la asertividad de la elección de este modelo por parte del Fiscalía del Estado de Tocantins y confirma la interdependencia de la aplicación de modelos de excelencia con Gobernanza Pública, especialmente en lo que respecta a la participación del liderazgo y las necesidades de planificación y control.

Palabras clave: *Excelencia Institucional; Gobernancia; Gestión pública; Autoevaluación; Ministerio Público.*

Introdução

Um Ministério Público forte na defesa das normas, da democracia e da Constituição busca a excelência institucional em todos os aspectos de sua atuação, visando fortalecer todo o Sistema de Justiça e sua imagem perante a sociedade.

No caso do presente artigo, será tratado, especificamente, do caso do Ministério Público do Estado do Tocantins (MPTO) e a sua experiência com modelos de Gestão para

a busca da excelência institucional, abordando prioritariamente os resultados obtidos e a relação com a Governança Pública.

A criação do Ministério Público do Estado do Tocantins se deu em 1º de janeiro de 1989, com a instalação do recém-criado Estado do Tocantins, porém, foi somente nos idos de 2009 que a instituição aderiu ao seu primeiro programa de gestão para a excelência institucional, o Programa Nacional de Desburocratização da Gestão Pública - Gespública. Neste artigo será demonstrado o uso desta iniciativa e das que foram adotadas nos períodos subsequentes pela instituição, ao trilhar o caminho do desenvolvimento de autoavaliações e se submeter a critérios objetivos de mensuração da gestão e seus resultados.

Não obstante seus resultados internos, o Ministério Público é uma instituição essencial para a garantia da governança no setor público.

Sua atuação na fiscalização das ações dos gestores públicos, na defesa dos direitos dos cidadãos e na promoção da transparência e da ética na gestão dos recursos públicos é fundamental para a promoção da eficiência e da efetividade das políticas públicas.

São exemplos de formas de atuação do Ministério Público na promoção da governança no setor público: a fiscalização e controle das atividades dos gestores públicos, por meio de investigações, ações civis públicas e outras medidas legais; a defesa dos direitos dos cidadãos, garantindo a transparência e a prestação de contas das ações governamentais; a participação em fóruns e debates sobre políticas públicas, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento das políticas governamentais; e a promoção da ética na gestão pública, por meio de campanhas educativas e da adoção de medidas legais.

A base para os modelos adotados no Brasil de Excelência em Gestão foi o Modelo de Excelência em Gestão (MEG®) da Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), que é uma ferramenta de gestão utilizada pelas empresas brasileiras em busca de excelência institucional e competitividade.

Desenvolvido em 1991, o MEG tem como objetivo principal avaliar a gestão das organizações em relação aos requisitos necessários para a excelência institucional, visando a melhoria contínua e o aumento da competitividade no mercado.

Foi utilizando como base o Modelo de Excelência em Gestão que, em 2005, o Governo Federal instituiu o Decreto n. 5.378 e criou o Programa Nacional de Desburocratização da Gestão Pública - Gespública, cujos elementos, ferramentas e objetivos buscaram inspiração no modelo da Fundação Nacional da Qualidade, visando estabelecer padrões de qualidade internacionais para a Administração Pública no Brasil.

O Gespública foi descontinuado em 2017, por meio do Decreto 9.094, que revogou o Programa na Administração Pública Federal, entretanto, algumas instituições, como foi o caso do Ministério Público do Estado do Tocantins, optaram por continuar seus programas de Gestão utilizando o suporte do Modelo da Fundação Nacional da Qualidade.

Dada a importância da busca pela excelência institucional para as instituições públicas, mesmo sem que exista essa obrigação em normas ou leis, este artigo visa explorar os

elementos desses modelos de Gestão e responder qual a importância de sua utilização no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, bem como se há ligação desses modelos de excelência com a Governança Pública.

O objetivo é apresentar uma revisão de literatura sobre o Modelo de Excelência em Gestão da FNQ, com foco em sua história, fundamentos teóricos, estrutura, critérios de avaliação, a importância de correlacionar esse método de trabalho com outras ferramentas da administração no âmbito do setor público, em especial do Ministério Público, bem como evidenciar aspectos dos casos de aplicação do Gespública e do MEG no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins.

Trata-se de uma metodologia de revisão teórica e análise qualitativa dos trabalhos realizados pelo MPTO.

O artigo segue estruturado da seguinte forma: após a seção introdutória, a seção 1 traz a teoria sobre governança pública e gestão de excelência e apresentação de exemplos de modelos de excelência na gestão, a seção 2 apresenta a análise da experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com o Gespública e o MEG, em seguida as considerações finais.

1. Conceitos de governança pública e gestão de excelência institucional e apresentação dos modelos objetos do presente estudo

A governança, inicialmente desenvolvida para garantir a entrega de resultados aos acionistas de empresas privadas, foi adaptada para propiciar ao gestor público o apoio metodológico necessário para garantir a entrega de resultados ao cidadão pelos órgãos governamentais.

Os fundamentos da governança pública estão apoiados nos estudos desenvolvidos no âmbito da ciência econômica e da ciência política e que a governança, sob a ótica econômica, tem como objeto de estudo as modalidades de coordenação dos sistemas de negócios (WHITELEY, 1996).

Outra definição importante para entender o tema vem da consolidação de Matias-Pereira, que traz o seguinte:

A teoria aplicada ao estudo das organizações, focalizando a análise microeconômica, que foi desenvolvida por Williamson (1985) no seu livro *The economic institutions of capitalism* – apoiado nas contribuições de Coase, Arrow, Simon e de MacNeil –, utiliza dois pressupostos comportamentais básicos: o da racionalidade limitada de Simon (1977) e o seu corolário, os contratos incompletos, que, associados ao pressuposto do oportunismo, fornecem as bases para a análise das formas de governança das organizações. A contribuição de North (1990), que se concentra na análise macroeconômica, também deriva da influência de Coase (1937), mas diferencia-se do trabalho de Williamson (1985), por priorizar o papel das instituições econômicas, seu desenvolvimento e a sua relação com as organizações. North (1990) define as instituições como o conjunto de leis, normas, costumes, tradições e outros aspectos culturais que balizam a ação de sociedades, organizações e indivíduos. Para aquele autor, é

de fundamental importância o papel das instituições, como redutoras dos custos de transação para a sociedade (MATIAS-PEREIRA, 2020, p. 22).

Esses ensinamentos nos possibilitam refletir sobre a relevância da implementação da governança no setor público, a qual, na visão teórica, permite transformar o sistema de gestão, eminentemente, burocrático da administração pública, em especial, para aproximá-lo da gestão privada, ao permitir maior capacidade de governar aspectos antes não aventados pela administração pública, como a interação com os stakeholders, gestão de compromissos com o desenvolvimento socioeconômico e ambiental sustentáveis e a busca contínua por melhores resultados institucionais.

A prática da governança, entretanto, não ocorre de forma natural no setor público, haja vista a distinção entre governo, quem comanda, e administração, quem executa, nos termos do ensinamento expresso por Matias-Pereira (2016), de que apesar da estreita relação existente entre governo e administração pública, elas não podem ser confundidas.

Nesse sentido, importante diferenciar:

Governo é atividade política e discricionária, envolvendo conduta independente; administração, de outra parte, é atividade neutra e hierarquizada, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica (LOZANO, 2013, p. 4).

Reforçando este contexto, o Ministro Teori Zavascki pontuou:

O governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A administração é o conjunto instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do governo (ZAVASCKI, 1997, p. 12-13).

No âmbito dos conceitos de Governança, a teoria remonta que Governança Pública surgiu das teorias da Administração referentes a Governança Corporativa, conforme Bhatta (2003), a qual, segundo o autor, é totalmente aplicável, veja:

A governança trata da aquisição e distribuição de poder na sociedade, enquanto a governança corporativa diz respeito à forma como as corporações são administradas. A governança corporativa no setor público, por sua vez, refere-se à administração das agências do setor público, por meio dos princípios de governança corporativa do setor privado, que são totalmente aplicáveis no setor geral do Estado, em que as agências de serviços não públicos são agrupadas (BHATTA, 2003, p. 5-6).

Já em relação aos motivos que levaram à adoção desses elementos pelos Governantes Públicos, Martins (2014) nos evidencia que a capacidade de governo está entre os diversos elementos teóricos da Administração que compreendem a Governança e suas ferramentas, e, para melhorar o entendimento, ele cita:

Visto desta perspectiva, governança pública é um processo de geração de valor público a partir de determinadas capacidades e qualidades institucionais; da colaboração entre agentes públicos e privados na coprodução de serviços, políticas e bens públicos e da melhoria do desempenho. Dessa forma, nenhum desses elementos pode ser pensado de forma isolada. Governança pública é capacidade de governo; é governar em rede de forma colaborativa; é governar orientado para resultados; todos estes elementos juntos para gerar valor público sustentável. Fortalecer a capacidade de governo e governar em rede não faz sentido se não estiverem a serviço de resultados e da geração de valor público, que, por sua vez, não ocorrem

de forma fortuita, mas demandam o desenvolvimento de capacidades e relacionamentos interinstitucionais (MARTINS, 2014, p.44).

Desta forma, percebe-se que não só a governança, mas um conjunto de ferramentas e métodos vem se tornando cada vez mais necessário para a Administração Pública, unindo a capacidade de planejar as ações, ter um equilíbrio sustentável socioambientalmente e conseguir demonstrar seus resultados para a sociedade, alcançando a capacidade de dar transparência de suas ações e resultados e ouvir as postulações de suas partes interessadas.

Dentre as características importantes dos modelos existentes, Bakotic (2014) traz:

Analisando os modernos sistemas de medição de desempenho organizacional, é possível observar algumas de suas características comuns relacionadas à inclusão de medidas financeiras e não financeiras, internas e externas, medidas de eficácia e eficiência. Como tal, os modelos contemporâneos de medição de desempenho fornecem uma imagem equilibrada do desempenho organizacional. Além disso, os modelos modernos fornecem uma visão geral concisa e, por outro lado, fornecem uma imagem abrangente das relações de causa e efeito entre atividades e desempenho (BAKOTIC, 2014, p. 11).

É dessa relação de causa e efeito que surgem as melhorias no decorrer dos ciclos de avaliação.

No seu modelo referencial de Governança, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2014, p. 31) apresenta as funções da governança pública da seguinte forma: “a) definir o direcionamento estratégico; b) supervisionar a gestão; c) envolver as partes interessadas; d) gerenciar riscos estratégicos; e) gerenciar conflitos internos; f) auditar e avaliar o sistema de gestão e controle; e g) promover a accountability (prestação de contas e responsabilidade) e a transparência.”

A Gestão, por outro lado, compreende o lado executor dos elementos da Governança e, também segundo o referencial para Governança Pública do TCU (TCU, 2014, p.31), tem como funções: “a) implementar programas; b) garantir a conformidade com as regulamentações; c) revisar e reportar o progresso de ações; d) garantir a eficiência administrativa; e) manter a comunicação com as partes interessadas; e f) avaliar o desempenho e aprender”.

Esses modelos conceituais da administração aplicados à Gestão Pública se materializaram, no âmbito do Ministério Público do Estado do Tocantins, por meio de duas ferramentas: O Programa GESPÚBLICA, que foi utilizado entre 2009 e 2017, e o Modelo de Excelência em Gestão da Fundação Nacional da Qualidade, a partir de 2018, ambos já previamente apresentados na introdução.

No contexto teórico, cumpre apresentar que o Modelo de Excelência em Gestão da FNQ teve origem no Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), criado em 1991 pelo Governo Federal para estimular a melhoria da qualidade dos produtos e serviços brasileiros e aumentar a competitividade das empresas no mercado global. O modelo foi desenvolvido pela FNQ, em parceria com empresas e entidades brasileiras e internacionais, como o Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA), dos Estados Unidos, e o European Foundation for Quality Management (EFQM), da Europa.

Para melhor compreensão dos modelos, apresenta a figura 1, extraída em parte de Silvestro e Mazzochi (2010).

QUADRO 1 – COMPARATIVO DOS PRÊMIOS DE QUALIDADE.

Item	Malcom Baldrige	EFQM	MEG 2012	MEG 2016
Liderança	Sim	Sim	Sim	-
Estratégia	Sim	Sim	Sim	-
Processos	Sim	Sim	Sim	-
Resultados	Sim	Sim	Sim	-
Informação de conhecimento	Sim	-	Sim	-
Pessoas	Sim	Sim	Sim	-
Clientes	Sim	Sim	Sim	-
Sociedade	-	Sim	Sim	-
Pensamento Sistêmico	-	-	-	Sim
Compromisso com as partes interessadas	-	-	-	Sim
Aprendizado Organizacional e inovação	-	-	-	Sim
Adaptabilidade	-	-	-	Sim
Liderança transformadora	-	-	-	Sim
Desenvolvimento sustentável	-	-	-	Sim
Orientação por processos	-	-	-	Sim
Geração de valor	-	-	-	Sim

Fonte: Adaptado de Silvestro e Mazzochi (2010) e FNQ (2016)

O Modelo de Excelência em Gestão da FNQ tem como premissa fundamental a gestão para a excelência institucional, com amparo em: gestão baseada em processos, liderança e constância de propósitos, orientação por processos e informações, valorização das pessoas,

abordagem por processos, aprendizagem organizacional, inovação e responsabilidade social.

Nesse sentido, Araújo e Sampaio (2014, p. 15) complementam que “a autoavaliação, usando o Modelo EFQM, ajuda a gestão a identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria que todos na organização podem abordar para atingir metas realistas.”

Fechete e Popescu, acerca da busca pela excelência institucional por meio de modelos, como o EFQM, defendem:

Para sobreviver e ter sucesso, as empresas precisam definir direções estratégicas, estabelecer metas, executar decisões e monitorar seu estado e comportamento à medida que avançam em direção a seus objetivos. Neste sentido, as organizações devem implementar um modelo de avaliação da sua atividade (FECHETE; POPESCU, 2012, p. 5).

A governança é um conjunto de processos, políticas e práticas que orientam e controlam as atividades das organizações, visando a maximização de resultados e a redução de riscos. No âmbito público, a governança tem um papel fundamental na garantia da eficiência, eficácia e transparência das ações governamentais.

A governança e o exercício da liderança são elementos fundamentais para todos os modelos de busca pela excelência institucional.

Silva e Matos (2022) definiram que a liderança pode reforçar a maturidade dos Sistemas de Gestão da Qualidade com: “suporte da alta administração; treinamento dos funcionários em relação à liderança; comunicação dos objetivos; e demonstrando a importância de cada um para alcançá-los”.

Ainda sobre a importância da liderança no processo, Silva e Matos afirmam:

É fundamental apostar na liderança em sistemas de gestão da qualidade (SGQ), reforçando um ambiente organizacional que promova o envolvimento dos colaboradores na qualidade e a importância de cada um no propósito organizacional (SILVA; MATOS, 2022, p. 2).

Silva e Matos (2022), também acrescentam que existem, ainda, elementos do estilo de liderança que podem influenciar positivamente o desempenho das instituições nos Sistemas de Gestão da Qualidade (SGQ), como é o caso do MEG, por exemplo. Veja:

Um mero estilo de liderança centrado na recompensa pelos resultados alcançados (transacional) não é suficiente, pois práticas de liderança que fomentem componentes intelectuais e reconhecimento individual (transformacional) são igualmente essenciais para enfrentar os desafios associados ao paradigma atual. Assim, recomenda-se um conjunto de passos que promovam o desenvolvimento da maturidade do SGQ através de práticas de liderança, nomeadamente:

- 1 – Diagnosticar o estilo de liderança;
- 2 – Avaliar a maturidade do SGQ;
- 3 – Priorizar as práticas de liderança a serem empreendidas;
- 4 – Promover um programa de desenvolvimento de competências de liderança;
- 5 – Implementar ações de melhoria (SILVA; MATOS, 2022, p. 17).

Na mesma ideia, Araújo e Sampaio (2014, p.16) defendem a importância da Liderança para o sucesso da busca pela excelência institucional: “A gestão de topo tem de ‘comprar’ o processo de autoavaliação e sentir-se entusiasmado com ele, utilizando-o como ferramenta de diagnóstico”.

2. Da experiência do Ministério Público do Estado do Tocantins com o GESPública e o MEG

O Ministério Público é uma das instituições responsáveis por fiscalizar a governança no setor público.

O Ministério Público do Tocantins é um órgão público, cuja missão constitucional, sacramentada no art. 127 da Constituição Federal prevê: “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.”

Por ser uma instituição permanente do Estado, essencial à sua função jurisdicional, aplicam-se ao MPTO e aos demais ministérios públicos do Brasil as premissas inerentes à Gestão Pública em todos os níveis de governo, a fim de respeitar os princípios e obrigações cabíveis à Administração, especialmente no que se refere a planejamento, monitoramento, controle e transparência.

Um exemplo de atuação do Ministério Público na promoção da governança no setor público é a investigação de casos de corrupção e desvio de recursos públicos. O Ministério Público tem o poder de investigar e denunciar agentes públicos que praticam atos ilícitos, contribuindo para a redução da corrupção e para o fortalecimento da governança no setor público.

O Ministério Público, contudo, detém uma estrutura completa de Governança e Gestão, a qual está submetida aos mesmos desafios dos demais órgãos públicos e, em parte, da iniciativa privada.

É nesse aspecto que desde 2009 o Ministério Público do Estado do Tocantins vem desenvolvendo programas de autoavaliação da gestão baseados em padrões internacionalmente estabelecidos.

O primeiro ciclo de autoavaliação, entre os anos de 2009 e 2010, utilizou o método desenvolvido pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPública. Este ciclo teve os critérios de avaliação e resultados apurados conforme descrito no quadro 2.

QUADRO 2 – RESULTADOS POSSÍVEIS E OBTIDOS COM O PROGRAMA GESPÚBLICA NO CICLO 2009 A 2014

Critérios de avaliação		2009-2010		2011-2012		2013-2014	
		Pontos Possíveis	Pontos Obtidos	Pontos Possíveis	Pontos Obtidos	Pontos Possíveis	Pontos Possíveis
01	Liderança	22	4,4	22	18,3	110	71,1
02	Estratégias e Planos	22	4,4	22	19,8	80	58,7
03	Clientes	22	2,2	22	15,4	50	29,7
04	Sociedade	22	15,4	22	16,7	70	50,6
05	Informações e Conhecimento	22	6,6	22	16,7	60	29,2
06	Pessoas	22	8,8	22	16,9	60	37,1
07	Processos Internos	22	8,8	22	18,7	105	80,9
08	Resultados	96	50,3	96	78,8	440	220
Total de pontos possíveis		250	100,9	250	201,3	1.000	586

Fonte: Adaptado do Relatório Gespública do MPTO (anos 2009 e 2011) e do Relatório do 3º ciclo de autoavaliação Gespública do MPTO

Em análise dos resultados deste primeiro ciclo, vale citar que dos oito critérios de avaliação, apenas dois alcançaram resultados que superam 50% da pontuação possível, o que segundo o próprio critério do programa remete à baixa maturidade e à necessidade de melhorias para buscar uma avaliação de excelência institucional.

Também fazia parte da autoavaliação relacionar oportunidades de melhoria em cada um dos critérios de avaliação, e, neste sentido, foram relacionadas 200 oportunidades de melhoria nesse primeiro ciclo, das quais 68 foram indicadas como implementadas ou em fase de implementação.

Dentre as melhorias advindas de oportunidades de melhorias do Gespública, ressalta-se a opção da instituição pela elaboração de um Planejamento Estratégico Institucional.

O segundo ciclo de autoavaliação da instituição também teve por modelo o Programa Gespública, tendo ocorrido no período de 2011 e 2012, cujos resultados se mostram no quadro 2.

Observa-se também na análise do quadro 2 que houve avanço em todos os critérios de avaliação, tendo o órgão justificado essa evolução devido à implementação das oportunidades de melhoria evidenciadas no primeiro ciclo.

Para evidenciar os avanços da instituição, as 151 oportunidades de melhoria remanescentes foram convertidas no Plano de Melhoria da Gestão, que compreendeu também o período em que surgiram, o prazo previsto para conclusão, a área responsável

por sua execução, a informação sobre a necessidades de recursos orçamentários para sua realização e a situação atual de execução. Desta forma, o órgão já organizou um cronograma de execução e estabeleceu critérios de priorização destas Oportunidades de Melhorias.

No terceiro ciclo de autoavaliação (2013-2014), em virtude da Pontuação obtida no segundo, o MPTO passou a utilizar o formulário do Gespública para instituições de Excelência, de 1.000 Pontos, cujo preenchimento trazia diversas exigências de certificação dos critérios além daquelas exigidas no formulário de autoavaliação de 250 Pontos.

A avaliação de 1.000 Pontos também qualificava as instituições, à época, a concorrerem ao Prêmio Nacional de Excelência em Gestão Pública.

Nesta avaliação, os resultados do MPTO também encontram-se descritos no quadro 4.

Para o ciclo, o MPTO reportou a existência de 211 oportunidades de melhoria nos oito critérios de avaliação, demonstrando um aumento significativo das 151 reportadas no ciclo 2011-2012.

De outra forma, no relatório do ciclo iniciado em 2013, não foi apresentado o plano de melhoria da gestão com os mesmos detalhamentos do ciclo anterior.

O ciclo 2015-2016 não contou com autoavaliação da Gestão por parte do MPTO, e o Gespública foi revogado por Decreto do Governo Federal no ano de 2017.

Em busca de um caminho para avaliar o grau de maturidade de sua Gestão, a Alta Administração do Ministério Público buscou conhecer o Modelo de Excelência da Gestão da Fundação Nacional da Qualidade.

O MEG (FNQ, 2016) apresenta os seguintes fundamentos de avaliação e conceitos, conforme apresenta-se no quadro 3:

QUADRO 3 – DESCRIÇÃO DOS FUNDAMENTOS DO MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE

Fundamento		Descrição
01	PENSAMENTO SISTÊMICO	É preciso que todos os colaboradores tenham o entendimento de que todas as atividades da organização possuem relação de interdependência, seja internamente, seja entre a organização e o ambiente com o qual interage. Essa visão macro é fundamental para o sucesso do negócio e vai permitir que nada seja deixado de lado no dia a dia.
02	APRENDIZADO ORGANIZACIONAL E INOVAÇÃO	Para ser competitiva no mercado, toda organização, seus colaboradores e redes precisam sempre buscar novos patamares de competência, por meio de um ciclo de aprendizado permanente. Aprender e inovar sempre: esse é o caminho.
03	LIDERANÇA TRANSFORMADORA	Corresponde à atuação dos líderes de forma ética, inspiradora, exemplar e comprometida com a excelência, sempre atenta aos cenários e tendências e seus possíveis impactos para a organização e as partes interessadas, mobilizando as pessoas em torno de valores, princípios e objetivos da empresa, preparando líderes e pessoas. Todos devem estar engajados com o mesmo propósito.
04	COMPROMISSO COM AS PARTES INTERESSADAS	É preciso o entendimento das necessidades e demandas, bem como o estabelecimento de pactos com as partes interessadas, em especial os clientes, suas inter-relações com as estratégias e com os processos, em uma perspectiva de curto e longo prazos. Sem isso, perde-se o foco do negócio.
05	ADAPTABILIDADE	Toda organização tem de ter flexibilidade e capacidade de mudança em tempo hábil. Sem essa agilidade, nossas chances de sermos bem-sucedidos diminuem drasticamente. Ciclos rápidos de aprendizagem, velocidade na implementação de melhorias com o emprego de métodos ágeis, este são fatores que impulsionam a transformação.
06	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	Corresponde ao compromisso da organização em responder pelos impactos de suas decisões e atividades, na sociedade e no meio ambiente, e de contribuir para a melhoria das condições de vida por meio de um comportamento ético e transparente.
07	ORIENTAÇÃO POR PROCESSOS	Neste Fundamento, fica clara a importância dos processos, que devem ser gerenciados visando à busca da eficiência e da eficácia nas atividades, utilizando dados e informações de forma a agregar valor para as organizações e as partes interessadas.
08	ORIENTAÇÃO POR PROCESSOS	De nada valeria todos os esforços se eles, no final, não estivessem voltados para o alcance de resultados econômicos, sociais e ambientais, bem como de resultados dos processos que os potencializam, em níveis de excelência e que atendam às necessidades e expectativas primeiramente dos clientes e das demais partes interessadas.

Fonte: Adaptado do Guia de Referência da Gestão para Excelência (FNQ, 2016)

Ainda segundo o referencial teórico da FNQ, estes fundamentos se moldam aos mais diversos tipos de segmentos, apresentando maior ou menor importância para um segmento, sendo, entretanto, indispensável à gestão excelente.

No que se refere à Governança, esta se manifesta nos fundamentos do MEG (FNQ, 2016) de diversas maneiras.

No Pensamento Sistêmico, que envolve os processos de percepção e tratamento das relações de interdependência e os efeitos entre os componentes que formam a instituição

e o ambiente com o qual interagem, se mostra a figura de Governança do Direcionamento, a qual também é central no contexto do fundamento de aprendizado organizacional e inovação.

No contexto do fundamento de Liderança transformadora, fazem parte dos elementos de governança todos os processos de liderança, desde a formação dos futuros líderes, da tomada de decisão, do exercício da liderança e democracia, bem como dos compromissos de transparência e compliance das lideranças.

No que se refere ao fundamento de Compromisso da organização com suas partes interessadas (stakeholders), vê-se a Governança no planejamento da forma como a instituição ouve, e na consideração, durante o processo de tomada de decisões, dos seus impactos sobre o público interno e externo.

Já quando se trata do fundamento da Adaptabilidade, vislumbra-se a necessidade de a governança ter flexibilidade para a adaptação da instituição a novos processos e paradigmas normativos, sem prejuízo de sua prestação de serviços.

Em relação ao fundamento de Desenvolvimento Sustentável, a governança se manifesta na definição dos processos voltados a gerar um compromisso com a sustentabilidade da organização, tanto socioeconômica quanto ambiental.

No fundamento de Orientação por Processos, tem-se a governança no planejamento e monitoramento contínuo dos processos, com aprendizado constante.

E, no último fundamento, da Geração de valor, toma-se o compromisso da liderança com as metas estabelecidas, com suas entregas à sociedade e com a geração de valor público pela instituição.

Dos elementos do fundamento “Liderança Transformadora”, a FNQ elenca a governança como fundamental, dividindo-a em: estruturação da governança, controle e gestão de riscos, o que, em síntese, eleva a importância do tema, cujo tratamento no então Programa Gespública não trazia essa dimensão.

Ainda no que se refere à Governança, o Guia de Referência da Gestão para Excelência, define como compreendendo as seguintes rotinas de trabalho:

A Estruturação pode compreender: Definição de conceitos e regimentos; Constituição de Comitês de Assessoramento; Estabelecimento de padrões e controles; Definição de comunicação com os stakeholders, buscando transparência; Atendimento das solicitações dos controladores.

O Controle pode compreender: Conformidade com os requisitos legais, regulamentares, padrões estabelecidos e diretrizes organizacionais; Tratamento de pendências ou eventuais sanções; Prestação de contas.

A gestão de riscos pode compreender: Identificar os riscos; Classificá-los, tratá-los e priorizá-los; Promover a gestão, monitoramento e o controle dos riscos, definindo as ações de prevenção e resposta a estes; Comunicação e transparência da gestão de riscos (FNQ, 2016, p. 49).

O Modelo de Excelência em Gestão ainda traz referências de ferramentas e metodologias que podem ser utilizadas pelas organizações que trilham a busca pela excelência institucional.

Neste sentido, ao realizar sua primeira Avaliação da Gestão pelo MEG, no ano de 2018, o Ministério Público do Estado do Tocantins buscou a expertise da Fundação Nacional da Qualidade, em contrato, com vistas a avaliar sua gestão seguindo o modelo daquela entidade.

Os resultados da avaliação pelo MEG foram consolidados no Diagnóstico de Maturidade da Gestão (DMG) e são apresentados no quadro 4:

QUADRO 4 – RESULTADOS POSSÍVEIS E ALCANÇADOS COM O MODELO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO DA FUNDAÇÃO NACIONAL DA QUALIDADE, ANO 2018

Critérios de avaliação		Pontos Possíveis	Pontos Alcançados
01	Pensamento Sistêmico	45	21,53
02	Compromisso com as partes interessadas	130	47,62
03	Aprendizado Organizacional e inovação	85	28,13
04	Adaptabilidade	35	10,31
05	Liderança transformadora	130	48,53
06	Desenvolvimento sustentável	55	23,06
07	Orientação por processos	70	28,16
08	Geração de valor	450	76,25
Total de pontos possíveis		1000	283,58

Fonte: Adaptado do Diagnóstico de Maturidade da Gestão do MPTO (2018)

A avaliação demonstrou que o MPTO alcançou apenas 28,35% dos pontos possíveis.

As diferenças entre os programas se refletem pelos critérios de avaliação, pela pontuação e pelo formato de execução.

Enquanto o Gespública era realizado por servidores voluntários dos próprios órgãos capacitados por voluntários regionais, a autoavaliação do MEG é realizada por consultor

externo ao órgão, com certificado de experiência no modelo, e contratado pela Fundação responsável pelo trabalho.

Considerações finais

A adoção, em larga escala e em nível mundial, de modelos para a busca da excelência institucional, evidencia a importância de sua adoção pelo Ministério Público do Estado do Tocantins, confirmando se tratar de um modelo amplamente testado e certificado por instituições públicas e privadas de diversos países.

Também foi possível, à luz das referências apresentadas, estabelecer a relação de interdependência entre modelos de excelência institucional com a Governança Pública, substancialmente notada no contexto da importância do papel de liderança e dos elementos de planejamento e controle em ambos.

Os modelos de autoavaliação e avaliação da Gestão são importantes meios para a busca por melhoria do desempenho das instituições e, diante do grande arcabouço teórico em que foram assentados, representam correntes que buscam um modelo de gestão de excelência institucional, com aplicação tanto na iniciativa privada quanto na administração pública.

Outro ponto que sofre grande influência dos modelos de avaliação da gestão é o planejamento das instituições, que passa a contar com análises detalhadas da instituição sobre seus aspectos de gestão referenciados internacionalmente.

Os modelos de excelência institucional, contudo, são elementos de avaliação que dependem da liderança institucional.

Sendo assim, não há como acreditar na implantação de um programa de excelência institucional que não compreenda um papel central da Alta Administração.

Da comparação de modelos, observa-se que até surgir o MEG 2016, os modelos eram similares em todo o mundo, compreendendo os mesmos critérios de avaliação, com diferenças na forma de execução e na aplicação pública e privada.

Enquanto no Brasil foi criado um programa de governo para o setor público, o Gespública, no restante do mundo o setor público aderiu a iniciativas e regras desenvolvidas para o setor privado, o que conferia um maior rigor a essas avaliações.

A partir da revogação do Gespública, houve uma fragmentação de iniciativa no Setor Público brasileiro, porém, nenhuma alcançou patamares de se tornar um novo programa.

No caso do MPTO, o resultado obtido no MEG 2016, comparado ao do programa Gespública, reforça a rigidez do modelo de avaliação para a iniciativa privada.

O fato de a avaliação passar a ser realizada por consultores externos, altamente capacitados e contratados para a função, também confere rigor e confiabilidade ao resultado, já que exclui a interferência política sobre a avaliação.

Outro fator preponderante é que, apesar da pontuação de 283 pontos de 1.000 possíveis poder representar um baixo estágio de maturidade ao MPTO, o fato da Alta Administração da instituição continuar a aplicar o modelo de busca pela excelência institucional, mesmo com o fim do Gespública, demonstra que a instituição já tem maturidade suficiente para entender os desafios inerentes ao processo e a busca pela excelência institucional.

O Ministério Público do Estado do Tocantins também demonstra que sua atividade sempre será pautada pela busca da excelência institucional, o que reforça seu papel de fiscal da lei e guardião da democracia, pois uma instituição que cuida de seus processos internos e se avalia com o rigor necessário serve de exemplo para aqueles que são objeto de sua atuação e para a sociedade local.

Referências

AL-DHAAFRI, Hassan Saleh, and Mohammed Saleh Alosani. **Impact of Total Quality Management, Organisational Excellence and Entrepreneurial Orientation on Organisational Performance: Empirical Evidence from the Public Sector in UAE.** *Benchmarking : an International Journal*, vol. 27, no. 9, 2020, pp. 2497–2519.

ARAUJO, Luis César G D.; GARCIA, Adriana A.; MARTINES, Simone. **Gestão de Processos - Melhores Resultados e Excelência Organizacional**, 2ª edição. Grupo GEN, 2016. 9788597010053. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597010053/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

ARAÚJO, Maria; SAMPAIO, Paulo. **The path to excellence of the Portuguese organisations recognised by the EFQM model.** *Total Quality Management & Business Excellence*, v. 25, n. 5-6, p. 427-438, 2014.

BAKOTIC, Danica. **Suvremeni Modeli Za Mjerenje Organizacijskih Performansi.** *Ekonomski Misao i Praksa*, vol. 23, no. 1, 2014, p. 373.

BHATTA, Gambhir. **Post- NPM Themes.** *In: Public Sector Governance*, Wellington: State Services Commission. Working Paper nº. 17. Sept. 2003. Trecho extraído de: MATIAS-PEREIRA, J. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

DA SILVA, Christian Luiz. **Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável.** Editora Saraiva, 2010. 9788502124950. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502124950/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

FECHETE, Flavia; NEDELCO, Anisor; POPESCU, Maria. **Improving Organizational Performance Through The Use of The EFQM Excellence Model.** *In: Applied Mechanics and Materials.* Trans Tech Publications Ltd, 2014. p. 921-925.

Fundação Nacional da Qualidade. **Guia de Referência da Gestão para Excelência.** São Paulo, 2016.

LOZANO, José Ricardo Leal. **Fundamentos conceituais da Administração Pública.** *Revista Adm Pública*, v. 1, 2013.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual.** Revista do TCU, n. 130, p. 42-53, 2014.

MATIAS-PEREIRA, José. **A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro.** Administração Pública e Gestão Social, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Gestão Estratégica na Administração Pública.** [Insira a localização do editor]: Grupo GEN, 2021. *E-book*. ISBN 9786559771677. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559771677/>>. Acesso em: 13 03 2023.

MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público.** Grupo GEN, 2010. 9788597015997. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597015997/>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** [Insira a localização do editor]: Grupo GEN, 2020. E-book. ISBN 9788597024753. Disponível em: <<https://mpto.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597024753/>>. Acesso em: 13 mar.2023.

NARDES, João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luis Afonso Gomes. **Governança Pública: O desafio do Brasil.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1310>>. Acesso em: 12 mar. 2022.

SILVA, Cláudia Sousa; MATOS, Ana. **Sistemas de Gestão da Qualidade: estudo de correlação entre liderança e maturidade.** Gestão & Produção, v. 29, 2022.

SILVESTRO, Cintia; MAZZOCHI, Geison. **Comparativo dos prêmios de excelência em gestão da qualidade.** In: II Congresso de Pesquisa e Extensão da Faculdade da Serra Gaúcha (FSG), Caxias do Sul, RS. 2014.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Diagnóstico de Melhoria da Gestão 2018.** Tocantins, 2018.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Relatório Gespública 2009.** Tocantins, 2009. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/planejamento/2011/06/14/relatorio-de-auto-avaliacao-gespublica-ano-2010-referencia-2009>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Relatório Gespública 2011.** Tocantins, 2011. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/planejamento/2012/05/04/068820-relatorio-gespublica-ano-2011>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

TOCANTINS. Ministério Público do Estado do Tocantins. **Relatório Gespública 2013.** Tocantins, 2013. Disponível em: <<https://mpto.mp.br/planejamento/2015/03/10/autoavaliacao-gespublica-ciclo-20132014>>. Acesso em: 15 mar. 2023.

WHITELEY, Richard C. **A empresa totalmente voltada para o cliente: do planejamento à ação.** Rio de Janeiro: Campus, 1996.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos políticos**: perda, suspensão e controle jurisdicional.
In: Revista de Processo. 2014. p. 181-194.