

LABORATÓRIO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS

Marcos Tofani Baer Bahia

Procurador de Justiça com atuação na Procuradoria de Justiça de Direitos Difusos e Coletivos

1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta tese é o de demonstrar a necessidade da criação e do funcionamento do Laboratório de Análise de Políticas Públicas e Orçamento no MPMG (LAB-PP), bem como o de apresentar alguns fundamentos e diretrizes. A Constituição da República de 1988 consagrou o Ministério Público como 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. É na tutela dos direitos difusos e coletivos que a atuação do Ministério Público mais se correlaciona com as políticas públicas, pois são elas que asseguram efetivação e concretização de direitos sociais prestacionais constitucionalmente previstos. Sob o estandarte da inovação e impulsionado pelas novas premissas institucionais do Conselho Nacional do Ministério Público, pelos macro-objetivos do Plano Estratégico do Ministério Público de Minas Gerais e pela tecnologia de base que esta instituição ostenta, a mudança de paradigma na estrutura organizacional e operacional do Ministério Público é questão crucial para maior eficiência e efetividade institucionais. O tema tem relevância prática para a atuação de Procuradores e Promotores de Justiça que lidam com demandas estruturais envolvendo a concretização de direitos fundamentais e políticas públicas, especialmente na tutela aos direitos transindividuais. Pretende-se, com isso, dotar os membros da instituição com informações técnico-científicas sobre planejamento orçamentário e políticas públicas, necessárias que são para as articulações e negociações com os entes públicos e, conseqüentemente, para a tomada de decisão estratégica sobre a melhor forma de atuar extrajudicialmente e judicialmente.

2 DESENVOLVIMENTO

De fato, o MP desempenha papel importante na concretização de direitos fundamentais e no trato das políticas públicas em âmbito extrajudicial e judicial. Devido à complexidade estrutural dos problemas sociais e às constantes mudanças legais, sociais, políticas e econômicas que estes temas suscitam e impactam no orçamento público – especialmente no permanente duelo entre o mínimo existencial e a reserva do possível – tem-se exigido da instituição aperfeiçoamento e formas inovadoras de atuar com excelência, fato que vem ganhando dimensão com o crescente quadro de desigualdade social no Brasil.

Nesse cenário, o CNMP vem se preocupando com a inovação em todos os ramos do Ministério Público, incentivando a ingerência criteriosa em políticas públicas, sem desestabilizá-la, a demonstrar que o potencial de expansão institucional não se esgotou.

Para alcançar tal propósito, o MPMG tem encontrado sensíveis dificuldades em atuar adequada e qualitativamente em políticas públicas e controle social, tanto na fase extrajudicial quanto judicial. Os problemas batem à porta do gabinete, alguns de espectro individual, mas a maioria com repercussões coletivas. Indiscutivelmente que isso traz reflexos para a efetividade e resolutividade nas pautas defendidas pela instituição.

Por conseguinte, surge o seguinte problema: Como qualificar ou tornar mais efetiva a atuação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais em direitos fundamentais e políticas públicas?

No intuito de responder à indagação, o cenário está a exigir a criação de uma unidade no MPMG destinada a analisar políticas públicas e orçamento dos entes públicos. Tal propósito requer a alteração de paradigmas de atuação nas mais diversas áreas temáticas da instituição, em busca de maior efetividade institucional e, conseqüentemente, acesso à justiça social, até avançar para a sua institucionalização.

Dada a sua importância política e social, o controle de políticas públicas vem ganhando dimensão pelo movimento de judicialização. Entretanto, se por um lado se assume o papel jurisdicional corretivo diante das ações e omissões institucionais que envolvem políticas públicas, por outro, igualmente, aceita-se o absoluto despreparo do Poder Judiciário para lidar com questões dessa magnitude, dado que o tratamento individualizado de demandas, a ausência de uma análise referencial das políticas públicas e a baixa aptidão para lidar com questões orçamentárias acabam, muitas vezes, acentuando as desigualdades derivadas dos litígios estruturais, obstaculizando o planejamento financeiro do Estado e a efetiva resolução dos conflitos sociais a ele interligados.

De outra banda, é o Ministério Público o principal demandante das ações individuais e coletivas propostas, seja para objetivar a implementação de uma política pública seja para a proteção a um direito fundamental, o que enseja, em muitos casos, numa decisão de natureza estrutural, cujos problemas impõem um novo modelo de atuação do MP, notadamente pelo uso de ferramentas em capacidades analíticas para examinar orçamento e políticas públicas, bem como criar projetos e soluções para a defesa dos direitos fundamentais.

Ora, se o Poder Judiciário tem autorização constitucional (CR, art. 5º, XXXV; Tema 698/STF¹) para exercer o controle jurisdicional das políticas públicas, sobressai a importância de o MP analisar o orçamento público, o qual se constitui em legítimo instrumento de definição e articulação de políticas e programas da Administração Pública tendente a dar eficácia aos direitos constitucionais.

Do ponto de vista orçamentário caberá, portanto, ao Ministério Público, analisar as possibilidades jurídicas e fáticas (econômicas) do poder público e as regras orçamentárias para comprovar se determinada prestação é ou não possível, voltando os olhos para as leis orçamentárias elaboradas: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e sua execução, à luz do princípio da eficiência administrativa (CF, art. 37, *caput*) (BRASIL, 1988).

Não se desconhece, contudo, que a falta de um exame prévio do orçamento e das políticas públicas criadas ou em efetivação pode ensejar interferência e prejudicar todas as metas almejadas e as escolhas da administração, atingindo a todos direta ou indiretamente. Por conseguinte, o MP deve levar em consideração, nessa análise, as conseqüências macroeconômicas e os reflexos sociais de sua atuação.

¹ Tema 698/STF: “1. A intervenção do Poder Judiciário em políticas públicas voltadas à realização de direitos fundamentais, em caso de ausência ou deficiência grave do serviço, não viola o princípio da separação dos poderes. 2. A decisão judicial, como regra, em lugar de determinar medidas pontuais, deve apontar as finalidades a serem alcançadas e determinar à Administração Pública que apresente um plano e/ou os meios adequados para alcançar o resultado. 3. No caso de serviços de saúde, o déficit de profissionais pode ser suprido por concurso público ou, por exemplo, pelo remanejamento de recursos humanos e pela contratação de organizações sociais (OS) e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).”

Entretanto, a crítica que se faz, para o propósito da presente tese – e isso é reportado por muitos membros da instituição – é a falta de capacitação e de um corpo técnico específico que possa instrumentalizá-los com informações técnico-científicas sobre orçamento e políticas públicas, necessárias que são para as articulações e negociações com os poderes públicos e para a tomada de decisão estratégica sobre a melhor forma de atuar em demandas prestacionais.

Além do acesso a informações, os membros das mais diversas áreas temáticas também carecem do seu tratamento analítico, na premissa de compreendê-las cientificamente e de auxiliá-los na capacidade de argumentar com os entes públicos.

Nesse aspecto, o laboratório poderá obter informações qualificadas quanto ao nível e à natureza dos gastos públicos, à capacidade do ente público de atender a determinada política pública, a problemas relacionados ao subfinanciamento, à má-fé do gestor e até mesmo a irregularidades cometidas por problemas relativos à forma como os recursos estão sendo geridos. Da mesma maneira, o laboratório poderá também analisar o planejamento, a execução e o resultado das políticas públicas.

Sem a pretensão de cessar o aprofundamento da temática, porque envolveria o aporte de conhecimento de outras áreas específicas da ciência que não do direito, em especial de analistas em políticas públicas e orçamento, busca-se colaborar com a formatação de uma unidade específica que possa incrementar a atuação finalística, a partir de um conjunto de questões relevantes que vêm sendo negligenciadas pela instituição.

De qualquer modo espera-se, com a criação e o funcionamento do laboratório, ampliar a cognição nos assuntos aqui tratados e contribuir para o aperfeiçoamento dos integrantes do MPMG, de modo que, identificado um problema, ainda que de natureza individual, possa este receber tratamento coletivo e estrutural por parte da instituição, com base em conhecimento técnico qualificado, evitando-se, assim, um dano colateral que uma atuação atomizada pode provocar por não considerar outros aspectos cruciais e moleculares do planejamento orçamentário e das políticas públicas.

Dito de outro modo, o LAB-PP aparelhará os órgãos de execução com a elaboração de relatórios técnicos e de inteligência que subsidiem a atividade finalística e a tomada de decisão institucional, direcionando a sua atuação e possibilitando o acesso a conhecimento apto a potencializar a compreensão e a solução de problemas cada vez mais complexos, multidimensionais, transdisciplinares e universais.

A vantagem em se criar o LAB-PP está em concentrar, num só lugar, todas as demandas sobre políticas públicas e orçamento, racionalizando recursos humanos, tecnológicos e de infraestrutura, além de propiciar especialização, capacitação e aprofundamento na temática, o que representará agilidade na entrega dos relatórios para as áreas demandantes e aprendizagem institucional.

Todo esse processo, devidamente estruturado, propiciará aprendizagem institucional sobre a experiência e a disseminação do conhecimento técnico-científico produzido. E servirá de direcionamento finalístico aos diversos órgãos de execução, contribuindo para o exame qualificado da realidade e para estabelecer um padrão de resposta mais eficiente para a sociedade.

De outro modo, considera-se que a análise do orçamento e das políticas públicas é campo vasto e dinâmico, a exigir conhecimento especializado para entender e explicar o que fazem os poderes públicos, como e por que o fazem. Não obstante as possíveis modificações que podem ocorrer nos processos de elaboração e implementação, sugere-se que a análise do *policy cycle*, a partir da identificação da tensão ou problema social, seja decomposta em cinco fases, a saber: construção da agenda; formulação da política pública; tomada de decisão

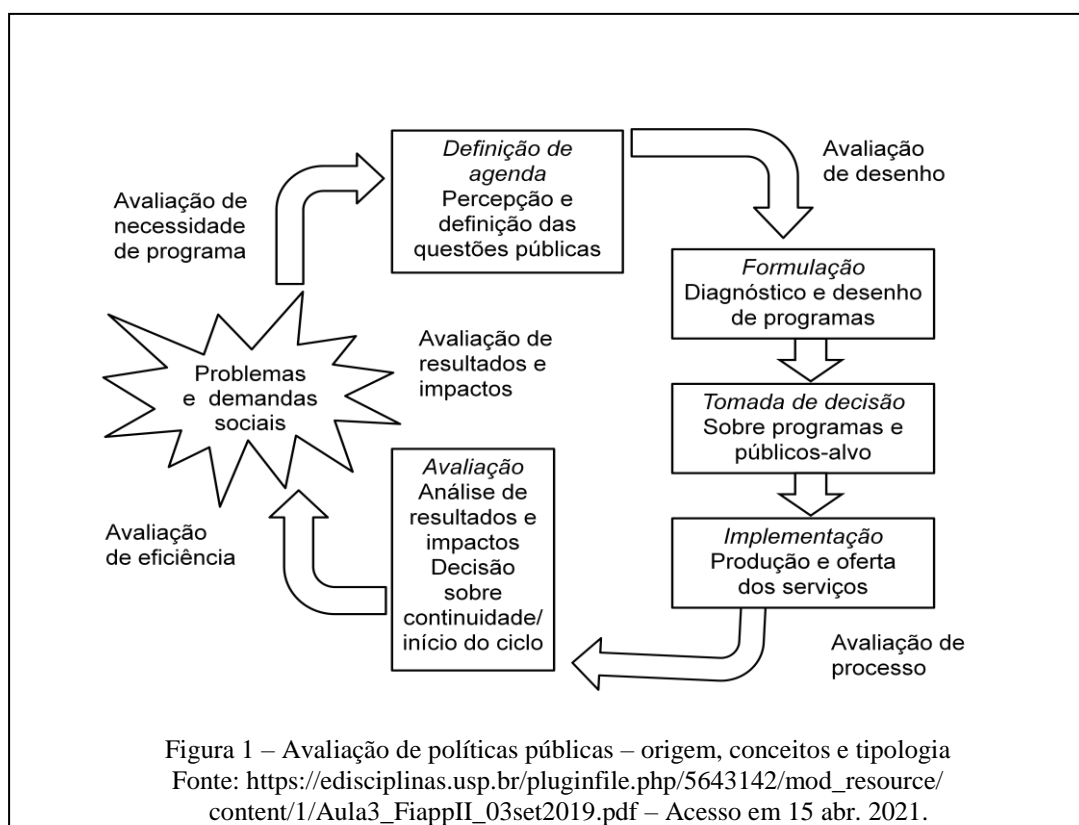
política; implementação e avaliação.

Embora não se pretenda aqui analisar com profundidade o lugar do Ministério Público dentro do *policy cycle*, e considerando que a avaliação de política pública pode se dar em função do *timing*, ou seja, antes, durante e depois da implementação, entendemos como mais adequado ao MPMG promovê-la na fase intermediária ou após a implantação da política pública, haja vista que a avaliação antes dessas etapas pressupõe a intervenção nos ciclos iniciais da política pública, ou seja, na construção da agenda, na formulação da política e no processo decisório, muito embora tenha o MPMG, de forma legítima, e como narrado no capítulo 3, obtido êxito nas fases iniciais do ciclo.

Este ponto de vista, entretanto, não impede que o LAB-PP analise, no ciclo inicial da política pública formulada pelo MPMG, quais as implicações de ordem técnica podem interferir no planejamento orçamentário em outras políticas públicas.

Relacionados aos tipos de avaliação da política pública (JANUZZI, 2011 e 2016)²⁻³ – avaliação da necessidade do programa; do desenho; do processo; dos resultados e impactos; e avaliação de eficiência – entende-se que o laboratório deva se debruçar sobre todas elas, dando ênfase à avaliação de resultados/impactos e à avaliação de eficiência, as quais já pressupõem a existência de política pública.

Confira-se, na FIG. 1, o diagrama de como estas avaliações se inserem no ciclo da política pública.



Como se nota, cada etapa avaliativa deste ciclo contém um objeto específico de análise. Na *avaliação da*

² JANUZZI, P. de M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, IPEA, nº 36, Jan/Jun, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30>>. Acesso em: 02 abr. 2021.

³ JANUZZI, P. de M. Métodos de pesquisa social aplicados à Avaliação de Programas. In: **Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas**. Campinas (SP): Editora Alínea, 2016.

necessidade do programa, analisa-se a sua pertinência na agenda de políticas públicas. Nesta etapa, o laboratório deve realizar análise documental, estudos comparativos, estudos institucionais típicos da ciência política e avaliação econômica.

Na *avaliação de desenho*, deve-se verificar se o programa, de fato, representa o melhor modo de intervenção para resolução do problema. Nela se procede à revisão de documentos, técnicas de planejamento de projetos e comparação com outros modelos de intervenção semelhantes.

Na *avaliação de processo*, são considerados os arranjos de implementação da política, a cobertura do público-alvo atendido, a qualidade dos serviços oferecidos e eventuais dificuldades na execução da política.

Na *avaliação de resultados e impactos*, busca-se resposta para as seguintes indagações: O problema social que estimulou a criação da política foi solucionado? Qual a contribuição da política para isto? A política deve continuar? Ser expandida ou descontinuada? Esta etapa também é apropriada para realizar discussões e entrevistas com os grupos com identidade de interesses atingidos pela política pública, e outros atores políticos e sociais estratégicos envolvidos. Por fim, na *avaliação de eficiência*, é analisado se o custo do programa se justifica pelo resultado obtido.

Em todo este exame, o LAB-PP deverá considerar a complexidade do problema investigado, a natureza, o estágio de desenvolvimento, o tempo de duração da política pública, os objetivos da avaliação, o tempo para a construção do diagnóstico e o prazo para a tomada de decisão institucional em relação à urgência do problema que está para ser resolvido no MPMG.

É certo que as atividades do laboratório terão uma curva de aprendizagem até conseguir produzir resultados consistentes e inserir todo o conhecimento e inteligência gerados em uma base de dados na instituição. Para tanto, é necessário ser criado, ao longo do percurso, manual contendo roteiro prático de atuação do LAB-PP nos mais diversos temas sobre o trabalho realizado.

Com relação ao funcionamento do laboratório, sugere-se a adoção de dois macroprocessos de trabalho.

No primeiro, o laboratório recebe a demanda do órgão de execução do MPMG relacionada à concretização de direito fundamental e à política pública, já com as informações preliminares coletadas pelo órgão de execução do Ministério Público junto ao Poder Público. Nesta etapa, promove-se uma análise superficial para o diagnóstico preliminar.

Algumas questões sobressaem para o entendimento da política pública, como por ex.:

- i) nome e finalidade da política pública específica;
- ii) data da sua instituição;
- iii) se a política é a sucessão ou a consolidação de políticas anteriores;
- iv) se a política tem interface com outras;
- v) normas de regência da política;
- vi) instituições públicas e privadas que participam da sua execução;
- vii) abrangência territorial da política e população atingida;
- viii) se está sendo implementada;
- ix) existência de mecanismos de supervisão da execução da política para garantir o alcance de sua finalidade;
- x) se possui restrição de acesso e mecanismos (quais) de controle de elegibilidade dos beneficiários;

- xi) se esses mecanismos são efetivos;
- xii) se as informações da política são efetivamente direcionadas ao público-alvo;
- xiii) se há evidências de que a política cumpre com os seus objetivos;
- xiv) indicadores de esforço e resultado utilizados.

O exame de todas estas questões propiciará ao LAB-PP compreender a complexidade e estrutura do problema. Se tais providências indicarem a necessidade de se desenvolver um diagnóstico mais detalhado e aprofundado do tema, passa-se, então, à etapa seguinte. Caso contrário, remete-se o relatório preliminar ao respectivo órgão de execução demandante.

No segundo processo o objetivo é elaborar, de forma independente ou em conjunto com outros órgãos ou instituições, estudos, pesquisas ou diagnósticos sobre bases de dados e fenômenos sociais, bem como sobre infraestrutura e mecanismos de gestão (estruturas e ações) de organizações responsáveis por políticas públicas. Aqui o objeto de análise é ampliado para o orçamento e se destina a averiguar o potencial do poder público no que tange ao planejamento orçamentário e das políticas públicas.

Partindo da premissa de que nenhuma despesa pública no âmbito da administração pública pode ser realizada sem estar prevista no orçamento, inegável a importância de análise mais detalhada de todo o planejamento orçamentário.

Neste passo, é imperioso considerar que a destinação dos recursos públicos é realizada por meio das leis orçamentárias, constituídas pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), sendo certo que o processo orçamentário e financeiro interfere na execução das políticas públicas.

Portanto, saber analisar globalmente as peças orçamentárias (na perspectiva da eficiência alocativa, eficiência operacional e economicidade) e a efetividade da política pública (planos, programas e projetos) para produzir impacto na sociedade é de suma importância para a tomada de decisão estratégica do Ministério Público, sobretudo em momento de acentuada restrição fiscal. Isto porque, não raras vezes, o Judiciário tem determinado a transposição de verbas orçamentárias, sem critério, para concretizar determinado direito fundamental social no plano individual e não contemplado em qualquer política pública, prejudicando outros direitos fundamentais previstos no conjunto de políticas públicas no plano coletivo.

Para tanto, vêm à baila algumas questões fundamentais que são pilares, dentre outras, ao exame do orçamento, a saber:

- i) atos normativos sobre o orçamento (Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, LDO, PPA e LDO);
- ii) orçamento da política pública específica;
- iii) se a execução orçamentária está sendo realizada conforme planejado;
- iv) se a alocação de recursos no orçamento atende a política pública?;
- v) se a política pública está alinhada com as prioridades do poder público executivo e com a lei;
- vi) se a política pública é realizada a custos razoáveis (economicidade);
- vii) se existe alternativa de intervenção menos custosa para o poder público;
- viii) se há possibilidade de transposição do orçamento para atender uma e outra política pública;
- ix) se há evidências de que a política pública pode ser aprimorada antes de haver maior alocação de recursos.

Trata-se de avaliações complexas para procuradores e promotores de justiça-que, para ensinarem qualquer alteração no plano orçamentário, devem trazer evidências suficientes por poderem envolver somas de grande vulto e que geralmente afetam as vidas de muitas pessoas, o que aumenta a exigência de avaliações consistentes.

Saliente-se que grande parcela do orçamento é constituída de despesas obrigatórias, ou seja, dispêndios protegidos por mandamento constitucional ou legal.

Considere-se, também, ao se examinar determinada despesa da política pública, que o problema que visava solucioná-la já não é tão relevante ou deixou de existir; ou ainda apontar que o grupo mais afetado pelo problema não seja exatamente o grupo majoritariamente beneficiado, a possibilitar novos recortes no critério de elegibilidade e, conseqüentemente, aumento ou redução no orçamento da política.

Todos esses fatores importam no exame do planejamento orçamentário, podendo influir no diagnóstico do problema e de sua relação com a política pública, com potencial para permitir a sua reestruturação.

Outras questões são relevantes para a compreensão do orçamento e das políticas públicas, a ver:

- i) se existe justificativa para a intervenção do poder público;
- ii) se o governo dispõe de recursos para financiar a política pública ao longo do tempo;
- iii) se a política pública pode ser ajustada de modo a fornecer melhores resultados;
- iv) se há políticas públicas com sobreposições em termos de problemas e objetivos;
- v) se os custos previstos inicialmente se mantêm no momento da sua implementação;
- vi) se é possível reduzir gastos na política sem afetar o nível de bens e serviços ofertados;
- vii) se há espaço para a redução do orçamento sem alterar ou infringir a constituição e a legislação;
- viii) se são consideradas formas de redução do impacto no orçamento utilizando a implementação em parceria com outros atores;
- ix) se o montante da dotação orçamentária é suficiente para os objetivos pretendidos.

Aprofundando-se mais especificamente sobre a política pública, o objetivo agora é entendê-la mais a fundo e traçar conclusões sobre o seu desempenho global. É fundamental ter em vista o que se quer avaliar da política pública, o propósito da análise, sua organização, seu escopo, as perguntas avaliativas, a metodologia empregada e o critério de êxito/fracasso.

Colocadas tais premissas, e levando-se em conta que a avaliação das políticas públicas é uma das etapas do ciclo mais negligenciada pelo Poder Público, não obstante crucial para o sucesso e continuidade delas, certo é que, uma vez efetivada, será esta que irá demonstrar se os seus objetivos foram ou não atingidos, e se foram alcançados da melhor maneira possível.⁴

Na análise da implementação de uma política pública, a ênfase está no processo de execução utilizado pelo Poder Público. Nesta etapa, o LAB-PP deve verificar os esforços empreendidos na execução da ação governamental, incluída a alocação de recursos, de pessoal e de equipamentos (insumos), em tudo a verificar se a política está sendo executada conforme o seu planejamento e desenho. Tal análise deve considerar, ainda, fatores políticos ou de força maior (cenário de pandemia, por ex.) que eventualmente possam contribuir para impedir ou

⁴ Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5643142/mod_resource/content/1/Aula3_FiappII_03set2019.pdf>. Acesso em: 15 abr, 2021.

dificultar a implementação da política pública.

Conforme explica Vanessa Elias de Oliveira⁵, devem ser considerados nessa avaliação os seguintes elementos:

- i) os resultados (*outputs*): atividades desenvolvidas e serviços prestados (ex. número de alunos em sala, número de crianças vacinadas, etc.);
- ii) o impacto: efeito produzido pelo resultado alcançado (alívio da pobreza, casos de doenças prevenidos etc.);
- iii) a produtividade: capacidade de solução dos problemas registrados (chamadas de emergência solucionadas, problemas de saúde detectados);
- iv) os custos: custos médios para a produção dos serviços prestados (para construir um quilometro de uma estrada, para educar uma criança ao longo de um ano etc.);
- v) a satisfação do usuário: queixas recebidas, resultados de pesquisas de opinião;
- vi) a qualidade do serviço: disponibilidade e adequação do serviço procurado (tempo de resposta da polícia, tempo de espera num hospital etc.).

Contempla, ainda, esta fase avaliativa, o levantamento e a descrição dos processos envolvidos na execução da política pública necessários para a transformação dos insumos em produtos a serem entregues para a sociedade. Inclui, assim, a análise pormenorizada do processo de seleção dos beneficiados (no caso de políticas com critérios de elegibilidade); do processo de verificação periódica sobre se os beneficiados ainda são elegíveis, ou seja, se está mantida a regra de elegibilidade depois do período do processo de seleção; do processo de compra e contratação de produtos e de serviços, dentre outros.

Todos estes elementos, em conjunto, permitirão avaliar a capacidade de resposta das instituições quanto ao êxito da política, a capacidade de atingir os objetivos em metas estabelecidas e a capacidade dos resultados de produzir mudanças duradouras e significativas.

Ao final da avaliação de implantação, pode o LAB-PP concluir pela inadequação do desenho ante o contexto atual – limitação de recursos, avanços tecnológicos, dentre outros – o que poderá ensejar a rediscussão do desenho e do planejamento da política em avaliação. Esta avaliação também pode indicar que a política pública tem excesso de caráter genérico e um nível baixo de consenso da opinião pública.

A execução da estimativa de efetuação, em muitos casos, antecede a realização da avaliação de impacto, mitigando a possibilidade de se desperdiciarem recursos e esforços para mensurar os impactos de uma política que pode estar com falhas graves na sua implementação, como a não entrega do produto ou serviço ao destinatário previsto em seu desenho, ou a entrega de um produto ou serviço fora dos padrões de qualidade esperados. Além disto, evita-se este tipo de falha, que pode acarretar distorções relevantes nas conclusões finais da avaliação, ou a recusa de gestores e técnicos em utilizar os resultados da avaliação de impacto no aprimoramento da política.

⁵ Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/escoladoparlamento/wp-content/uploads/sites/5/2016/02/Vanessa-EliasAula_Introdu%C3%B3ria-Ciclo-de-Pol%C3%ADticas-P%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

Desta forma, a avaliação de efetivação permite demonstrar se os recursos são geridos de forma econômica e eficiente e se os produtos são entregues com a qualidade, na quantidade e no momento adequado os beneficiários previamente definidos. Também é objetivo deste tipo de avaliação compreender o que está ou não dando certo, quais grupos conseguem obter o produto esperado e sob que circunstâncias isto ocorre, oportunizando a implantação de melhorias ou de aprimoramentos na política avaliada.

Por fim, segue-se a produção do relatório conclusivo contendo o diagnóstico aprofundado sobre o exame da questão, abarcando todo o passo a passo da produção do conhecimento gerado e, na sequência, o seu respectivo envio para o membro do MPMG demandante, a quem competirá a tomada de decisão estratégica institucional. Esta decisão, em razão do princípio do promotor natural, pertence ao Promotor de Justiça com atuação na comarca (e eventualmente ao Procurador de Justiça) que remeteu a questão ao LAB-PP, pois é ele quem detém atribuição para promover o arquivamento da investigação, realizar acordo ou propor a ação civil pública.

Finalmente, o LAB-PP também pode ser uma unidade incubadora de soluções criativas para o MPMG, na premissa de estar sempre buscando um diagnóstico transversal para o tratamento dos problemas. Conectando-se com sua rede de colaboradores (internos e externos) e parceiros, pode encontrar soluções inovadoras por circunstâncias inesperadas, inusitadas e desafiadoras e que levem em conta a complexidade das diversas áreas de atuação do MPMG.

Da mesma forma, a ferramenta de inteligência de negócios pode ser formatada, com a finalidade de gerar comunicação de alertas ou planilhas contendo a identificação de indícios de possível má utilização ou desvio no orçamento e na implantação das políticas públicas, o que requer maior detalhamento para o desempenho dessa atividade.

Toda a atividade narrada poderá propiciar a identificação de campos de atuação com interesses comuns, a descoberta de soluções e inovações sociais em áreas como saúde, criança, idoso, meio ambiente, urbanismo, direitos humanos, dentre outras. Em suma, o LAB-PP poderá se desenvolver muito mais do que um laboratório de orçamento e política pública, se estiver formatado em uma ecologia criativa, multifacetada e catalisadora da inovação institucional, e com a força para ir além da atuação corriqueira.

Como a efetividade da atuação do Ministério Público precisa da compreensão da práxis, o LAB-PP poderá contribuir para a produção de conhecimento sobre a realidade estrutural na qual o membro da instituição pretende intervir, possibilitando, assim, o desenvolvimento da inteligência necessária à intervenção transformadora e concretizadora de direitos, que deem substancialidade à nova ordem social.

Frise-se que o funcionamento do LAB-PP, por si só, não é suficiente para alcançar a resolutividade e efetividade desta atuação. Essencial, para este fim, a utilização de todo um leque de instrumentos constitucionais e legais disponíveis ao Ministério Público, bem como para os Procuradores e Promotores de Justiça, enquanto agentes políticos, clareza sobre o desenvolvimento das disputas que se travam na sociedade em torno dos objetos de sua intervenção, capacidade de articulação política, autoridade para mediar demandas sociais, conhecimento transdisciplinar, capacidade de diálogo, conduta proativa e resolutiva, identificação com a missão, visão, valores e objetivos estratégicos enunciados pelo Plano Estratégico, senso de oportunidade para o desencadeamento das intervenções, dentre outras qualificações exigidas para as novas premissas e paradigmas institucionais (GOULART, 2017).⁶

⁶ Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Congresso/8congresso/Marcelo_01.pdf>. Acesso em: 19 abr. 21.

3 CONCLUSÃO

Em razão do novo perfil institucional trazido pela Constituição da República (art. 127) ao Ministério Público, os problemas estruturais impõem uma atuação diferenciada em tema de direitos fundamentais prestacionais.

Para tanto, é fundamental o desenvolvimento de ferramentas analíticas para o estudo do orçamento e das políticas públicas que possa ser utilizado pelo MPMG em sua atuação extrajudicial e judicial, aqui denominado de LAB-PP, o qual objetivará ampliar esse espectro analítico, proporcionando uma melhoria substancial no nível de performance da instituição, até porque a ciência jurídica, por si só, não consegue dar conta de toda a complexidade do fenômeno social, considerando que os diversos campos do saber se invadem frequentemente, influenciam-se, entrecruzam-se e se condicionam mutuamente.

A criação do Laboratório de Análise do Orçamento e das Políticas Públicas (LAB-PP) poderá ensejar maior eficiência à atuação do MPMG, instrumentalizando Procuradores e Promotores de Justiça em todo o Estado para a tomada de decisão estratégica institucional com base em diagnóstico qualificado e transversal, envolvendo a concretização de direito fundamental e políticas públicas.