

MARCOS TOFANI BAER BAHIA

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

Belo Horizonte/MG
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF
2021

CENTRO DE ESTUDOS E APERFEIÇOAMENTO FUNCIONAL – CEAF

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

Trabalho de Conclusão do Curso de Pós-Graduação em Divisão de Poderes, Ministério Público e Judicialização, promovido pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) do Ministério Público do Estado de Minas Gerais (MPMG), intitulado **LABORATÓRIO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**, elaborado por Marcos Tofani Baer Bahia, apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de especialista, para exame da banca constituída pelo orientador Prof. Dr. Denilson Feitoza Pacheco.

A banca também é constituída pelo Prof. Dr. Manoel Leonardo V. D. Santos e pela Prof.^a Cláudia Spranger e Silva Luiz Motta.

Prof. Dr. Denilson Feitoza Pacheco

Avaliação

Prof. Dr. Manoel Leonardo V. D. Santos

Avaliação

Prof.^a Cláudia Spranger e Silva Luiz Motta

Avaliação

Belo Horizonte
2021

Dedico este trabalho a todas as pessoas em situação de extrema vulnerabilidade no Estado de Minas Gerais, especialmente as Pessoas em Situação de Rua (PSR).

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa Juliana, pelo apoio fundamental e incentivo que me dá todos os dias em meu trabalho e em meus estudos, e por compartilhar comigo conhecimentos valiosos em todos os planos da vida.

Às minhas filhas Gabriela e Fernanda, pelo amor incondicional e o carinho de sempre.

À minha mãe Marilena, ao meu pai e aos meus irmãos Patrícia e Luis Alberto, minha eterna gratidão pelo carinho, cuidado e motivação.

Ao professor Doutor Denilson Feitoza Pacheco, meu sincero agradecimento pelas brilhantes orientações monográficas, cujo incentivo e dedicação transcenderam em muito as exigências do seu papel e da sua responsabilidade.

Ao corpo docente da Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais (FESMPMG), pelo exemplo de profissionalismo, dedicação, cultura e, sobretudo, pelas lições aprendidas, as quais me foram muito valiosas para visão de mundo, em período conturbado da vida nacional.

A todos os colegas da turma e servidores do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF), pela convivência pacífica, alegre e respeitosa.

RESUMO

O objetivo deste trabalho foi apresentar os fundamentos e as diretrizes para a criação e o funcionamento do Laboratório de Análise de Políticas Públicas e Orçamento do MPMG (LAB-PP). 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 este Ministério já 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 no ciclo das políticas públicas, de modo a reduzir as desigualdades sociais.

Palavras-chave: Ministério Público. Direitos fundamentais. Políticas Públicas. Orçamento. Laboratório.

ABSTRACT

The purpose of this final paper was to present fundamentals and the guidelines for the creation and operation of the Public Policy and Budget Analysis Laboratory of MPMG (LAB-PP). The Constitution of the Federative Republic of Brazil established the Public Ministry as a permanent institution, essential to the jurisdictional function of the State, and it is its duty to defend the juridical order, the democratic regime and the inalienable social and individual interests. It is in the protection of diffuse and collective rights that the actions of the Public Prosecutor's Office are more closely related to public policies, as they ensure the realization and implementation of social rights that are provided by the Constitution. The paradigm shift in the organizational and operational structures of the Public Prosecution has become an essential issue for greater institutional efficiency and effectiveness. This became evident due to the new innovation standard and the new institutional premises of the National Council of the Public Prosecution, in addition to the macro-objectives of the Strategic Plan of the Public Prosecution of the State of Minas Gerais and the base technology that this Public Prosecution has. The subject is practical for the performance of Public Prosecutors who deal with demands covering the implementation of fundamental rights and public policies, especially in the protection of collective rights. It is intended to provide the members of the Public Prosecution with technical-scientific information on budget planning and public policies, which are necessary for the articulation and benefits with the public authority and, consequently, for the strategic decision-making on the best way to act in the cycle of public policies, in order to reduce social inequalities.

Keywords: Public Ministry. Fundamental rights. Public policy. Budget. Laboratory.

LISTA DE SIGLAS

ACPs	Ações Civas Públicas
ANEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
BI	<i>Business Intelligence</i>
CEMIG	Centrais Elétricas de Minas Gerais
CAO-DH	Centro de Apoio dos Direitos Humanos
CAO	Centro de Apoio Operacional
CAO-Saúde	Centro de Apoio Operacional da Saúde
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CEJUSC	Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
CF	Constituição Federal
CREDCA	Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes
DCC	Departamento de Ciência da Computação
DINI	Diretoria de Análises e Tecnologia de Inteligência
FESMPMG	Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GSI	Gabinete de Segurança e Inteligência
LAB-PP	Laboratório de Análise de Políticas Públicas
LAB-INT	Laboratório de Tecnologia e Inteligência
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBL	Movimento Brasil Livre
MLB	Movimento de Luta de Bairro
MME	Ministério de Minas e Energia

MPMG	Ministério Público de Minas Gerais
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organizações das Nações Unidas
ONGs	Organizações Não Governamentais
PGA	Plano Geral de Atuação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PROEDUC	Promotoria de Justiça de Defesa da Educação
PSR	Pessoas em Situação de Rua
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
VIJ	Vara da Infância e da Juventude
VEMSE	Vara de Execução de Medidas Socioeducativas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 DIREITOS FUNDAMENTAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E PROBLEMAS ESTRUTURAIS.....	13
3 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
4 PREMISSAS INSTITUCIONAIS E PLANO ESTRATÉGICO DO MPMG	27
5 DIRETRIZES PARA O FUNCIONAMENTO DO LABORATÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ORÇAMENTO (LAB-PP) NO MPMG.....	31
6 ESTUDO DE CASO: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS OCUPAÇÕES NELSON MANDELA, HORTO II E PAULO FREIRE, EM BELO HORIZONTE	48
7 CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS.....	54

1 INTRODUÇÃO

O Ministério Público vem desempenhando 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 mutações 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.

Dentro desse propósito, o Plano Estratégico do Ministério Público de Minas Gerais (MPMG), elaborado para vigorar no horizonte temporal 2020-2029, enuncia, na perspectiva **valores**, a **resolutividade**, a **efetividade** e a **inovação**. O plano também engloba, como macro-objetivos estratégicos institucionais, na perspectiva **Resultados para a Sociedade**: aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência, impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social, dentre outros.

Todos os objetivos estratégicos do MPMG estabelecidos no Plano Estratégico estão alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Organizações das Nações Unidas (ONU). Considerados universais, os ODS fazem parte da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável mundial.

Seguindo no mesmo passo, o Conselho Nacional do Ministério Público (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.

De fato, a sociedade espera muito do Ministério Público. A Constituição da República reconheceu uma gama de direitos fundamentais. A batalha agora é lutar para a concretização desses direitos, em grande parte sonogados aos cidadãos, pelos diversos rincões do país, à míngua de políticas públicas efetivas e universais.

Para alcançar tal propósito, o MPMG tem encontrado sensíveis dificuldades em atuar adequada e qualitativamente em políticas públicas e em 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. Apesar dos esforços desenvolvidos diariamente por muitos Promotores de Justiça, a instituição ainda carece de compreensão ampliada dos fenômenos sociais, notadamente porque exigem, via de regra, solução estrutural para questões sociais extremamente complexas.

Por conseguinte, surge o seguinte problema de pesquisa: 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.

Daí a relevância operativa que este trabalho apresenta.

Para pavimentar o caminho, propõe-se aqui apresentar os fundamentos e as diretrizes para a criação de um Laboratório de Análise de Políticas Públicas de Orçamento no Ministério Público de Minas Gerais: o LAB-PP.

Como marco teórico conceitual principal do trabalho, adota-se a resolutividade, a efetividade e a inovação da atuação ministerial. Adota-se, ainda, como marco teórico complementar, o método da política pública baseada em evidências (PPBEs).

O trabalho está dividido em sete capítulos.

O primeiro capítulo cuidou da parte introdutória, em que se fez considerações iniciais sobre o tema, justificando sua relevância para a atuação do MPMG e apresentando o problema de pesquisa que se pretende resolver ao longo do texto.

O segundo capítulo desenvolveu considerações sobre direitos fundamentais e políticas públicas, bem como sobre o problema estrutural ínsito a esses temas.

O terceiro capítulo examinou a intervenção do MPMG no ciclo das políticas públicas.

O quarto capítulo descreveu as diretrizes institucionais para o Ministério Público no âmbito do CNMP e os macro-objetivos estratégicos previstos no Plano Estratégico do MPMG, apontando como eles contribuem para a criação do LAB-PP.

O quinto capítulo tratou de apresentar diretrizes para o funcionamento do LAB-PP e algumas trilhas estratégicas para o entendimento sobre política pública e orçamento.

O sexto capítulo apresentou estudo de caso acerca da atuação do MPMG

promovida em ação civil pública envolvendo regularização fundiária nas Ocupações Paulo Freire, Horta II e Nelson Mandela, sendo descritos os problemas sociais e estruturais delas decorrentes e a dificuldade do Ministério Público em obter informações estratégicas e qualificadas para negociar com o Poder Executivo de Belo Horizonte, diante dos inúmeros obstáculos estruturais suscitados para a implementação da política pública nesses locais, e a necessidade de uma atuação transversal do MPMG.

Finalmente, o último capítulo se ocupou das conclusões do trabalho.

2 DIREITOS FUNDAMENTAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E PROBLEMAS ESTRUTURAIS

O desenvolvimento social, econômico e tecnológico sem precedentes nos últimos tempos, aliado aos novos anseios e demandas da sociedade, culminou na positivação de *novos direitos*¹ e de instrumentos destinados a tutelá-los de forma adequada e diferenciada. Tal contexto decorreu, em especial, da massificação das relações sociais, da globalização econômica e da complexidade crescente da sociedade, as quais estão a exigir, diante da incapacidade de resposta do direito na mesma velocidade com que a realidade se movimenta, o aperfeiçoamento e a democratização contínua e solidária das instituições (SANTOS, 2011).

Nesse passo evolutivo acentua-se a importância da tutela dos direitos fundamentais, nos planos individual e coletivo (MANCUSO, 2008), reconhecidos pela Constituição da República e pelos diversos microssistemas coletivos, os quais são dotados, em boa medida, por institutos jurídicos e técnicas processuais distintos da concepção tradicional do processo da jurisdição singular, destinados a propiciar, com maior alcance, a efetivação dos direitos fundamentais e a concretização do acesso à Justiça (CAPPELLETI; GARTH, 1988).

Embora a Constituição tenha reconhecido uma gama de direitos fundamentais, o problema maior ainda reside na sua efetivação, dependendo, em grande medida, do Ministério Público por meio do manejo de ações coletivas, instrumento criado para possibilitar o acesso amplo à Justiça.

Enquanto instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, incumbe ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CR, art. 127). E mais, dentre as funções exercidas pelo Ministério Público, cabe-lhe ainda promover medidas extrajudiciais e judiciais de proteção, prevenção e reparação a danos a direitos difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

Observa-se que o Ministério Público, forjado a partir do texto constitucional de

¹ A evolução da primeira dimensão dos direitos fundamentais, que se caracteriza em direitos civis e políticos, para a segunda dimensão, que englobou os direitos sociais, econômicos e culturais, exaltou as características de universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionalidade, proporcionando o aparecimento de *novos direitos*, os chamados direitos metaindividuais, como o meio ambiente, o patrimônio público, a criança, o idoso, o consumidor.

1988, goza de vastos instrumentos para promover a efetividade de direitos fundamentais. Além da ação penal e da ação civil pública para a tutela de interesses coletivos e individuais indisponíveis, o Ministério Público também está legitimado, de forma geral, a propor qualquer espécie de ação (Lei nº 8.078/90, art. 83)² necessária à tutela desses interesses.

Também no plano extrajudicial, o Ministério Público foi dotado de instrumentos para o exercício de suas atribuições. Destacam-se, entre eles, o atendimento ao público, o inquérito civil público, o procedimento investigatório criminal, a audiência pública, a recomendação e o compromisso de ajustamento de conduta.

Por outro lado, é notório que o **controle das políticas públicas** vem se tornando uma realidade inafastável no Estado Constitucional brasileiro. Com o avanço do constitucionalismo, ergueram-se os Estados Democráticos de Direito, cujo paradigma normativo, afastado o dogma da supremacia da lei, rompeu com a vetusta ideia de separação estrita entre os poderes, passando as funções executiva, legislativa e judiciária a constituir expressões de uma mesma autoridade, agora voltada à realização dos escopos previstos nas Constituições dirigentes.

Não por outra razão, o Estado Constitucional brasileiro, a partir de 1988, elencou, expressamente, objetivos fundamentais à República, condicionando a ação estatal ao cumprimento programático das finalidades delineadas no artigo 3º. E é justamente a política pública o instrumento pelo qual o Estado cumpre sua agenda de compromissos ético-comunitários assumidos perante o povo brasileiro.

As políticas públicas estão intimamente ligadas com a atuação estatal, ou seja, com as ações que são realizadas pelo Estado no cumprimento de sua missão de organizar e promover o desenvolvimento da sociedade, buscando oferecer as bases para a emancipação social, ostentando papel crucial no caminho de superação do subdesenvolvimento, visto que o planejamento e a execução coordenada de ações estatais tendem a instrumentalizar, de maneira universal e racionalizada, a transposição do *status quo* rumo a níveis superiores de igualdade, liberdade e justiça.³

² "Art. 83. Para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela." Esse dispositivo é do Código de Defesa do Consumidor, o qual também integra o denominado microssistema processual coletivo, composto por outras leis, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, o Estatuto do Idoso, a Lei da Ação Civil Pública e a Lei de Ação Popular. É dizer, o Ministério Público pode propor qualquer espécie de ação para proteger um direito fundamental violado.

³ "Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead [...] a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas

Descortina-se, nessa senda, o direito fundamental ao planejamento (CR, art. 165), que deita suas bases nos princípios da eficiência administrativa (CR, art. 37, *caput*) e na intervenção no domínio econômico (CR, art. 174), à luz da proibição da proteção insuficiente e da vedação à inércia administrativa (BRASIL, 1988).

Dada a sua importância política e social, o controle de políticas públicas vem ganhando dimensão pelo movimento de judicialização – não obstante as inquietações e críticas legítimas da ciência política em relação à dificuldade contramajoritária – especialmente em face da garantia constitucional de inafastabilidade de jurisdição (CR, art. 5º, inc. XXXV), enquanto cláusula de salvaguarda geral dos direitos dos cidadãos (BRASIL, 1988).

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.

Ora, sabendo-se que a jurisdição é inerte, só podendo o Estado-Juiz exercê-la quando provocado, de outra banda é o Ministério Público o principal demandante das ações individuais e coletivas propostas perante o Poder Judiciário na defesa da saúde, do meio ambiente, do consumidor, da criança, dos idosos, dentre outros direitos fundamentais sociais. Tais ações, via de regra, pretendem a implementação de uma política pública ou a proteção a um direito fundamental, ensejando, em muitos casos, numa decisão de natureza estrutural.⁴ Entrementes, a crítica que se faz no despreparo da atuação do Judiciário também é extensiva ao Ministério Público.

Não bastasse a ausência de uma regulamentação legal a respeito dos limites

e Lynn [...], como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters [...] segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye [...] sintetiza a definição de política pública como 'o que o governo escolhe fazer ou não fazer'." In: SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Porto Alegre, **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 22 maio 2021.

⁴ Sobre processo estrutural, consultar o excelente artigo intitulado: Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf>. Acesso em 18 maio 2021.

desse controle, estipulando quando, onde e como deve o Ministério Público e o Judiciário agir, suas atividades são conduzidas a corriqueiramente substituir o papel do administrador, transformando a função jurisdicional de garantia em indesejada função jurisdicional de governo, desequilibrando ainda mais as bases de funcionamento do Estado e a convivência entre as diferentes atividades orgânico-funcionais do Poder Público.

Esse paradoxo em que está imerso o Estado brasileiro – o Poder Judiciário deve corrigir as omissões e os desvios institucionais, mas não sabe como fazê-lo! – deve ser repensado à luz de um modelo interinstitucional de resolução de conflitos que permita, ao mesmo tempo, uma atuação jurisdicional corretiva das práticas institucionais que comprometem direitos fundamentais e políticas públicas, bem como o respeito ao planejamento orçamentário, à organização do Estado e às diferentes funções dos poderes públicos.

Nesse contexto, também existe a co-responsabilidade do Ministério Público ao propor suas ações objetivando o controle jurisdicional da política pública ou a defesa de um direito fundamental, pois, obtendo êxito, a decisão no processo estrutural poderá ter reflexos estruturais (daí chamada de decisão estrutural) complexos perante o ente público, o que aumenta a necessidade da aplicação de novas técnicas processuais para as quais ainda resiste ou não está preparado o Poder Judiciário.⁵⁶

⁵ AZEVEDO, J. C. de. O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas (uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional). In: **Revista de Processo Comparado**, v. 6, p. 49-79, Jul-Dez/2017.

⁶ Sobre processo estrutural, consultar o excelente artigo intitulado: Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. Disponível em: <http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1606558/Fredie_Didier_jr_%26_Hermes_Zaneti_Jr_%26_Rafael_Alexandria_de_Oliveira.pdf>. Acesso em 18 maio 2021.

No ponto, entende-se por processos estruturais⁷⁸ o instrumento que busca implantar uma reforma estrutural (*structural reform*) por meio de uma decisão estrutural (*structural in junction*), em um ente, organização ou instituição com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos.

O problema estrutural se define pela existência de um estado de desconformidade estruturada – uma situação de ilicitude contínua e permanente ou uma situação de desconformidade, ainda que não propriamente ilícita, no sentido de ser uma situação que não corresponde ao estado de coisas considerado ideal. De toda forma, como quer que seja, o problema estrutural se configura a partir de um estado de coisas que necessita de reorganização (ou de reestruturação).⁹

O importante é notar que, existindo esse estado de desconformidade, a solução do problema não pode dar-se com apenas um único ato, como uma decisão que certifique um direito e imponha uma obrigação. Há necessidade de intervenção para promover uma reorganização ou uma reestruturação da situação, como nos casos em que há necessidade de mudança na estrutura de ente público, de organização

⁷ Após o julgamento dos casos *Dred Scott v. Sandford* (1857)⁶ e *Pessy v. Ferguson* (1896)⁷ pela Suprema Corte dos Estados Unidos, estabeleceu-se a doutrina segregadora, a qual durou 58 anos, onde era permitida a diferenciação de instalações, serviços, tratamentos médicos e outros, entre negros, afro-americanos e brancos, sem que violasse a Décima Quarta Emenda ou os direitos civis. Este modelo, contudo, já insustentável à época em meados de 1950, em virtude dos grandes movimentos civis durante o séc. XX, teve fim com o emblemático caso *Brown v. Board of Education of Topeka*, que permitiu aos negros frequentar as mesmas escolas que os brancos, "corrigindo-se os erros anteriores, sendo promovidas não só a educação como também o direito da igualdade e a não discriminação perante as futuras gerações". Certamente, o desate não pôs fim à segregação racial, ideia já enraizada na cultura estadunidense, sobretudo no hemisfério sul do país, afinal, uma decisão com este objetivo não é por si só eficaz, dependendo de outros fatores externos para auxiliar a sua efetividade⁹. Todavia, "a forma utilizada nesse julgamento permitiu a construção das bases para a ideia das *structural in junctions*, como um instrumento mais maleável – e até mesmo dialogado – de solução de controvérsias". Diante deste cenário, o caso *Brown v Board of Education of Topeka* é conhecido como o **marco inicial das medidas estruturantes**, uma vez que a Suprema Corte deu início a um processo de mudança do sistema de educação, fazendo surgir a *structural reform*, a qual foi expandida no final da década de 1960 a outros casos, de forma que o Poder Judiciário passou a impor reformas em prisões, departamentos de polícia, hospitais, abrigos públicos, dentre outros.

⁸ ARENHART, S. C. Processos estruturais no Direito Brasileiro: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4875393/mod_resource/content/0/ARENHART%2C%20S%C3%A9rgio.%20Processos%20Estruturais.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

⁹ Há um problema estrutural quando, por exemplo: (i) o direito de locomoção das pessoas portadoras de necessidades especiais é afetado pela falta de adequação e de acessibilidade das vias, dos logradouros, dos prédios e dos equipamentos públicos numa determinada localidade; (ii) o direito à saúde de uma comunidade é afetado pela falta de plano de combate ao mosquito *aedes aegypti* pelas autoridades de determinado município; (iii) o direito de afrodescendentes e de indígenas é afetado pela falta de previsão, em determinada estrutura curricular do ensino público, de disciplinas ou temas relacionados à história dessa comunidade; (iv) a dignidade, a vida e a integridade física da população carcerária são afetadas pela falta de medidas de adequação dos prédios públicos em que essas pessoas se encontram encarceradas.

burocrática etc. Essa intervenção normalmente é duradoura e exige um acompanhamento contínuo. (VITORELLI, 2018, p. 147-177).

Na verdade, os problemas estruturais impõem um novo modelo de atuação do Ministério Público, notadamente pelo uso de ferramentas com capacidades analíticas para examinar orçamento e políticas públicas, bem como criar projetos e soluções para a defesa dos direitos fundamentais. Não é mais admissível, diante do estágio de desenvolvimento tecnológico e da complexidade dos problemas, que o Ministério Público continue a interferir no ciclo das políticas públicas sem considerar as repercussões sociais, econômicas e orçamentárias do planejamento e escolhas estatais.

Trocando em miúdos, é necessário reduzir o espaço de intuição na intervenção em políticas públicas, pelo uso de evidências rigorosas a respeito do problema, do processo e dos mecanismos de avaliação, dotando-se os membros da instituição com informação de alta qualidade e conhecimento científico por meio do uso de dados, capacidades analíticas, competências e inovação.

Sobressai, nesse íterim, o método de política pública baseada em evidências (PPBEs). Trata-se, em breves linhas, de incorporar evidências científicas rigorosas no processo de análise de políticas públicas, reduzindo o espaço de intuição do tomador de decisão, ou seja, do membro do MP que irá intervir, pelo uso de evidências científicas do ponto de vista qualitativo e quantitativo a respeito do problema, do processo e dos mecanismos de avaliação, a cargo do LAB-PP.

Dito de outro modo, significa conhecer o processo da política pública com informação qualificada, utilizando dados e capacidades analíticas. Certo é que tal pretensão demandará ao MP ter acesso a dados (não só no aspecto da transparência, como também tempo de processamento e capacidades analíticas) sobre tópicos relevantes da política sob análise, e contar com profissionais com competência para promover o monitoramento e a análise em diversos campos do saber.

Considere-se, ainda, que um dos principais desafios das políticas públicas é o de promover o uso sistemático de evidências científicas na sua formulação e implementação. Esse desafio é ainda mais significativo em países como o Brasil, onde os resultados das políticas públicas estão condicionados também por fatores socioeconômicos, em que os recursos disponíveis são por demais escassos, além de pressões políticas. Nesse cenário, o uso das melhores evidências científicas disponíveis deve ser empregado pelo LAB-PP para promover o monitoramento e a

avaliação das políticas públicas.

3 A INTERVENÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição, por ser a ordenação suprema do Estado e possuir a própria força normativa, deve encontrar em si mesma a tutela e a garantia de seus comandos, de forma a alcançar a sua máxima efetividade. Partindo dessa premissa, o art. 5º, §1º, do texto constitucional, reconhecendo a preponderância dos direitos fundamentais sobre todo o ordenamento jurídico pátrio, revela que “as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.”¹⁰

Não obstante a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, a doutrina jurídica vem reconhecendo alguns limites válidos ao poder de controle exercido pelo Judiciário no campo das políticas públicas. São eles: o mínimo existencial, a razoabilidade e a reserva do possível.¹¹

A dignidade da pessoa humana constitui elemento basilar de qualquer instrumento jurídico democrático, fundindo-se com os próprios conceitos de liberdade e igualdade que embasaram o surgimento dos direitos fundamentais. Sem a garantia e a implementação da dignidade da pessoa humana, não há que se falar em liberdade e igualdade. Por outro lado, também não existem liberdade e igualdade efetivas quando não se observa o mínimo necessário para a garantia da dignidade da pessoa humana.

Tanto é assim, que o texto constitucional, logo em seu art. 1º, inciso III, estabelece a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Colocando o ser humano como objetivo central de todo o ordenamento constitucional, irradia a dignidade por todo o sistema, de forma que este esteja voltado para a efetiva proteção daquela.

Por certo que a maioria dos direitos fundamentais depende de prestações positivas, exigindo gastos orçamentários por parte do Estado, que encontra restrições para a total efetivação desses direitos na escassez de recursos. Entretanto, não é

¹⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, p. 269.

¹¹ Quem melhor condensou a questão do controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário foi Ada Pellegrini Grinover. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, 2010, p. 09-28. Para a doutrinadora: “há limites postos à intervenção do Judiciário em políticas públicas. Tais limites são: i. a restrição à garantia do mínimo existencial; ii. a razoabilidade da pretensão individual/social deduzida em face do Poder Público e a irrazoabilidade da escolha do agente público; iii. a reserva do possível” (p. 28).

possível deixar a mercê do Estado a decisão de implementar, ou não, ao menos uma parcela mínima de cada direito fundamental social, sob pena de atentar diretamente contra o próprio núcleo constitucional. Essa parcela mínima dos direitos fundamentais é o chamado ‘mínimo existencial’.

A expressão “mínimo existencial” traduz a ideia dos direitos que são essenciais ou elementares para a vida humana. Tal noção está inserida na dimensão positiva do princípio da dignidade da pessoa humana, a ser resguardado pelos direitos sociais prestacionais que garantem os meios que satisfaçam as condições mínimas de vivência digna dos indivíduos e de sua família.¹²

Por outro lado, não é menos certo dizer que para o Estado proceder ao planejamento, à implementação e ao controle das políticas públicas é necessária a disponibilização de recursos públicos, muitas vezes não efetivados.

No ponto, a reserva do possível, inquestionavelmente, constitui limite à atuação judicial. De fato, pouco resolve o magistrado impor ao Estado determinada prestação fática, quando este puder escudar-se com a afirmativa de carecer de recursos materiais para cumprir a determinação judicial.

Entrementes, condicionar a efetivação dos direitos fundamentais sociais unicamente à existência ou não de recursos disponíveis e, conseqüentemente, à decisão do administrador, causa uma grande insegurança jurídica, razão pela qual as escolhas realizadas por este devem estar precedidas e justificadas por uma análise cautelosa do caso concreto, visando identificar a melhor decisão possível para o conflito de interesses.

Na realidade, os direitos fundamentais admitem concreção gradual, de forma que podem ser implementados paulatinamente, segundo as possibilidades de cada Estado. A implementação gradual, todavia, não pode autorizar que, a pretexto da indisponibilidade financeira do Estado, possa este se furtar de realizar o mínimo cabível, dentro da exigência razoável que suas condições autorizariam.

Tal assertiva, não obstante, poderá servir de norte à atuação judicial do controle de políticas públicas, não tendo cabimento, enfim, invocar, de forma absoluta, a cláusula da reserva do possível, como elemento que inviabilize, por completo, a

¹² ANTONIO, Nilva Leonardi. O controle jurisdicional de políticas públicas como controle de constitucionalidade e seus limites. In: WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini. (Orgs.). **O controle jurisdicional das políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 199.

investigação judicial das práticas públicas.¹³

Respeitante à razoabilidade, mede-se esta pela aplicação do princípio constitucional da proporcionalidade, que é a busca do justo equilíbrio entre os meios empregados e os fins a serem alcançados. Para o seu controle, aplicam-se os princípios gerais do direito (proporcionalidade e razoabilidade) e os princípios constitucionais da Administração Pública, considerando que pode haver vários interesses contrapostos e várias soluções possíveis.

De qualquer forma, é preciso ter em linha de conta que os recursos são insuficientes para atender aos deveres do Estado, o que está a exigir moderação no exercício do controle, considerando que a imposição desmedida de gastos sem que haja rubrica própria para atender à decisão judicial e as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal podem configurar abuso de direito.

A partir das considerações expostas, o que se tem verificado na atuação do Ministério Público e do Judiciário em demandas prestacionais, envolvendo a satisfação do direito à vida e à saúde, por exemplo, é a sua satisfação sem maiores reflexões e pudores quanto ao custo dos direitos e a reserva do possível, obrigando o administrador a dar o medicamento, prestar o tratamento ou disponibilizar a internação, inclusive mediante o bloqueio de verbas orçamentárias. Salvo esses casos e os relacionados ao direito à educação (vagas em creches, por ex.), os demais direitos fundamentais são objeto de análise mais acurada pelo Poder Judiciário, merecendo maior ponderação e moderação diante da limitação do orçamento público e das políticas públicas existentes.

À míngua de uma definição clara quanto ao papel de cada poder na formulação, construção e execução das políticas públicas, sobressai a importância do Ministério Público em desenvolver ferramentas analíticas do orçamento e das políticas públicas eleitas pelo legislador e executadas pelo administrador antes de ingressar no Poder Judiciário.

Certamente que a questão maior do agir administrativo diz respeito ao orçamento. Tivesse o Poder Executivo orçamento para atender a todos os direitos fundamentais não se questionaria com maior rigor o controle jurisdicional da

¹³ ARENHART, Sergio Cruz. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário. Jus Navigandi. Teresina, ano 9, n. 777, 19 de agosto de 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7177>. Acesso em 08 de julho de 2021.

Administração Pública. Portanto, o orçamento é instrumento de efetivação de políticas públicas e, assim, deve ser considerado, ao lado das políticas públicas em implementação, balizas legítimas a esse controle.

Por outro lado, não se discute a indispensável correlação de forças entre os poderes do Estado, nem tampouco a salutar existência de controles externos contra o arbítrio e o abuso de poder. Cuida-se de condição essencial à própria subsistência do sistema, sem a qual haveria uma autodestruição do Estado. Entretanto, como não há objetivamente uma delimitação clara desse controle, entende-se que o Ministério Público, dadas suas atribuições constitucionais e legais, autorizado também pela jurisprudência, pode e deve exercê-lo antecipadamente, mesmo antes de judicializar a demanda, como mecanismo de equilíbrio entre ativismo e autocontenção.

Nesse panorama, os poderes instituídos e o próprio Ministério Público têm o dever de, em sintonia, alcançar os objetivos constitucionais da República Federativa do Brasil (CF, art. 3º), entre os quais está o de construir uma sociedade livre, justa e solidária, bem como reduzir as desigualdades sociais (BRASIL, 1988). O alcance desses objetivos, contudo, depende de estabelecer prioridades, o que traz a questão da escassez de recursos. Não é sem razão que o planejamento da ação estatal também está previsto no texto constitucional como mecanismo voltado ao desenvolvimento nacional equilibrado. O desenho de Estado traçado pela Constituição, em larga medida, não prescinde de um eficiente feixe interligado de planos e programas voltados a desenvolver o país e, assim, tornar possíveis seus objetivos fundamentais. Trocando em miúdos: não pode haver planejamento sem orçamento.

Ora, se o Poder Judiciário tem autorização constitucional (CR, art. 5º, XXXV) para exercer o controle jurisdicional das políticas públicas – e dado que a jurisdição é inerte e há certos limites ao exercício desse controle para não desequilibrar o sistema de pesos e contrafeios – sobressai a importância de o Ministério Público 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. Nessa condição, o orçamento, reitera-se, pode ser considerado como uma barreira constitucional para o atendimento a determinada demanda no âmbito do Poder Judiciário.

Considere-se, entretanto, que a falta de orçamento para cumprir com determinado direito fundamental, por si só, não é motivo suficiente para impedir o

atendimento a uma demanda prestacional, na consideração de que um planejamento e execução de política pública mal desenhados, inadequados e ineficientemente operacionalizados, podem ser substituídos, reformatados ou adiados, inclusive judicialmente e, assim, ensejar a correção da rota da administração por meio da transposição do arranjo orçamentário em prol do atendimento a determinada demanda vinculada às prescrições constitucionais e que ainda não está atendida por política pública, não obstante, tida também como prioritária.

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).

A falta de consideração do sistema orçamentário – o qual sofre influência das forças políticas, sociais e econômicas e pressupõe o ingresso de receitas pelo sistema tributário – antes ou depois da judicialização, não contribui para a construção planejada das políticas públicas e o seu acesso universal, tampouco se presta a orientar a ação governamental. Ao contrário, sem a valorização da função constitucional dos orçamentos, não se vislumbra futuro promissor para os objetivos fundamentais da República, já que é impossível governar com eficiência, sem planejar e equilibrar as contas públicas; e planejamento pressupõe respeito às previsões de receita e despesa estipuladas nas peças orçamentárias.¹⁴ O que é preciso, por conseguinte, para exercer esse controle de forma mais responsável, é obedecer aos princípios orçamentários constitucionais e às regras específicas previstas em lei. Em outras palavras, uma política pública, para ser realizável, dependerá de inclusão orçamentária.

Dentro desse contexto, não se pode negar a possibilidade de o Ministério

¹⁴ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101/2000 é um diploma legal brasileiro que regulamenta a utilização de recursos públicos. Os seus mecanismos buscam fazer com que os governantes controlem seus gastos, respeitando limites de despesas e cumprindo metas orçamentárias. É uma lei importante para a manutenção do equilíbrio das contas públicas. Prevê em seu art. 1º, § 1º, que "A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar". Disponível em: <<https://www.politize.com.br/lei-de-responsabilidade-fiscal/>>. Acesso em: 21 maio 2021.

Público e o Poder Judiciário perscrutar, em cada uma das etapas do orçamento, todo o arcabouço construído em torno dos direitos sociais (políticas públicas) com a Constituição Federal. Deste modo, é possível a essas instituições exercer o controle não apenas da elaboração do orçamento como meio de impedir futuras alegações de impossibilidade financeira na realização de políticas públicas já criadas, como também do seu efetivo cumprimento.

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 Ministério Público deve levar em consideração, nessa análise, as consequências macroeconômicas e os reflexos sociais de sua atuação.

Aliás, a Resolução nº 174, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), regulamentou o procedimento extrajudicial de acompanhamento e fiscalização do ciclo de políticas públicas e instituições, não obstante tal prática já estivesse, há muito tempo, sendo operacionalizada pela atividade institucional.¹⁵

Atualmente, entretanto, não dispõe ainda o MPMG de uma atividade institucional com fluxos de processos desenhados para analisar o orçamento e as políticas públicas dos entes públicos com o objetivo de instrumentalizar os promotores de justiça (em primeira instância) e os procuradores de justiça (em segunda instância) nas diversas áreas de atuação envolvendo demandas portadoras de direitos fundamentais.

Não obstante, o MPMG tem atuado, exitosamente, também como indutor de políticas públicas em várias situações envolvendo a concretização de direitos fundamentais, notadamente em sua dimensão coletiva, intervindo desde o início do ciclo por meio de projetos sociais de extrema relevância. Nesse cenário, desponta a importância das demandas coletivas mais adequadas, que são para postular uma política pública perante o Poder Judiciário, mercê do seu caráter universal por atingir todas as pessoas que se encontrarem na mesma situação fática.

Pode-se citar, por exemplo, alguns casos emblemáticos que retratam bem essa atuação da instituição no ciclo inicial da política pública e que acabaram por impulsionar a construção da agenda, a formulação e a implementação da política

¹⁵ Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-1.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.

pública. São eles:

- i) Em 2020, durante a pandemia, o Centro de Apoio Operacional da Saúde (CAO-Saúde) do MPMG, ao verificar que o poder executivo estadual não possuía uma agenda para atender a população mais vulnerável à doença no âmbito do Estado de MG, mobilizou e promoveu, por meio do promotor de justiça coordenador, uma série de reuniões em conjunto com outras unidades da instituição e vários atores políticos do Estado e de alguns municípios da região metropolitana de Belo Horizonte, com objetivo de impulsionar a construção de uma agenda entre as secretarias de estado e municipais. Como resultado, várias foram as medidas que passaram a ser adotadas pelos poderes públicos em todo Estado, com o objetivo de melhor gerir a ocupação dos leitos nos hospitais e adotar medidas de contenção da propagação da doença;
- ii) Por meio do Centro de Apoio dos Direitos Humanos (CAO-DH), o MPMG atua, desde 2015, para implementar alas especiais para a população LGBT em todos os presídios do Estado de MG, realizando inúmeras articulações com o Poder Judiciário, Poder Executivo Estadual, UFMG e entidades e movimentos sociais que defendem a bandeira da população LGBT. Nesse desiderato, o MPMG encaminhou ao Poder Executivo Estadual minuta de resolução para regulamentação da matéria, a qual se encontra pendente de análise e, portanto, de implementação;
- iii) A promotoria de justiça de Turmalina iniciou o projeto denominado Rede Mulher, a partir de diagnóstico levado a efeito pelo próprio órgão. O diagnóstico demonstrou o alto número de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher em Turmalina, dentre os quais o crime de feminicídio. Foram realizadas reuniões com órgãos e instituições que integravam a rede¹⁶ de enfrentamento à violência doméstica e familiar, sendo possível constatar a necessidade de sua reestruturação, eis que não

¹⁶ A promotoria de justiça de Turmalina contou com a pareceria das seguintes instituições e órgãos: Poder Judiciário; Poder Legislativo Municipal; Poder Executivo Municipal; Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Saúde; Secretaria Municipal de Educação; Escolas da rede estadual e particular; Centro de Atenção Psicossocial (CAPS); Serviço de Vigilância Epidemiológica; Estratégia de Saúde da Família; Polícia Militar; Polícia Civil; Hospital São Vicente de Paulo; Conselho Tutelar; Assessoria Judiciária do Município de Turmalina; Coletivo Feminista Flor de Marçó; Centro de Agricultura Alternativa Vicente Nica; APLAMT; Rádio Cidade.

havia naquele momento ações articuladas entre os diversos parceiros responsáveis pelo enfrentamento do problema, como prevê a Lei Federal nº 11.340/06. Restou construído, ao final dos trabalhos, um protocolo municipal de atendimento da mulher em situação de violência, como forma de dar transparência e orientar a atuação em rede, dar efetividade ao atendimento e também promover a qualificação do serviço prestado à mulher vítima de violência;

- iv) O MPMG promoveu e celebrou acordo, em 13 de julho de 2020, com o Estado de MG, para a expansão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, visando a adequação da oferta de vagas para o cumprimento das medidas socioeducativas¹⁷ de internação por prazo indeterminado e semiliberdade¹⁸, bem como internação provisória e internação-sanção, destinadas a adolescentes em conflito com a lei penal. Embora a política pública já existisse por meio do Plano Decenal Socioeducativo do Estado de MG, cujo objeto é a erradicação do déficit de vagas de semiliberdade e internação (Resolução CEDA-MG nº 96, de 28/01/16), o acordo prevê a criação, até 2025, de 3.160 novas vagas de internação por prazo indeterminado, 960 novas vagas de internação provisória, 1.020 novas vagas de semiliberdade para adolescentes do sexo masculino e 20 para o feminino).

Todos os casos narrados demonstram que o MPMG atuou, sem judicializar, para construir uma agenda, formular ou efetivar uma política pública. Entretanto, a crítica que se faz, para o propósito do presente trabalho – 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

¹⁷ Medidas socioeducativas são medidas aplicadas pelo Juiz com finalidade pedagógica em indivíduos infanto-juvenis que incidirem na prática de atos infracionais. Medidas de natureza jurídica repreensiva e pedagógica para inibir a reincidência dos mesmos e prover a ressocialização. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Medida_socioeducativa>. Acesso em: 15 maio 2021.

¹⁸ Semiliberdade é a medida socioeducativa imposta, por meio de sentença, a adolescentes em conflito com a lei pela Vara da Infância e da Juventude (VIJ) e acompanhada pela Vara de Execução de Medidas Socioeducativas (VEMSE) em respeito à dignidade e condição da pessoa humana em situação peculiar desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.crianca.df.gov.br/diretoria-de-semiliberdade/#:~:text=Semiliberdade%20%C3%A9%20a%20medida%20socioeducativa,humana%20em%20situa%C3%A7%C3%A3o%20peculiar%20desenvolvimento>>. Acesso em: 15 maio 2021.

poderes públicos e também para a tomada de decisão estratégica sobre a melhor forma de atuar em demandas prestacionais.

Não por outra razão que o planejamento nacional do Ministério Público brasileiro, a cargo do CNMP, estabeleceu a necessidade de se alcançar resultados para a sociedade na defesa dos direitos fundamentais, de promover a transformação social, de induzir políticas públicas e de diminuição da criminalidade e da corrupção, todos objetivos que supõem a produção de resultados concretos que promovam efetividade dos direitos defendidos e protegidos pelos diversos ramos do Ministério Público.¹⁹

Além do acesso a informações, os promotores 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.

Ampliando o que foi dito, tem-se ainda o problema da falta de atuação transversal das diversas áreas de atuação do MPMG. É muito comum que as áreas de atuação não promovam interação entre si, a ponto de perceber que a judicialização de uma demanda da área ambiental poderia afetar a da área da educação ou da saúde, ante o potencial de impactar o planejamento orçamentário como um todo no caso de atendimento à determinada decisão judicial.

Não foi por outra razão que o novo Planejamento Estratégico²⁰ do MPMG, construído para vigorar no horizonte 2020-2029, prevê, como resultados para a sociedade, "garantir a transversalidade dos direitos fundamentais em toda atividade ministerial" e "impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social". Com esse norte institucional,

¹⁹ Conforme Recomendação nº 54/2017, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro.

²⁰ Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/conheca-o-mpmg/planejamento-institucional/planejamento-estrategico/mapa-estrategico/mapa-estrategico.htm>>. Acesso em: 23 maio 2021.

a atuação do laboratório trará subsídios técnicos importantes para a atuação transversal entre as áreas temáticas, evitando-se, assim, o ajuizamento de demandas equivocadas, temerárias e que não considerem a complexidade subjacente ao problema do controle das políticas públicas.

4 PREMISSAS INSTITUCIONAIS E PLANO ESTRATÉGICO DO MPMG

Assim como em qualquer instituição ou organização, o MPMG precisa se inovar permanentemente a fim de lidar com a dinamicidade e variedade dos problemas sociais, exigindo a capacitação de pessoas, uso de tecnologia e infraestrutura condizentes com esses desafios. A Constituição da República, ao incumbir o Ministério Público da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, desafia a instituição a agregar novos métodos de trabalho. No entanto, em larga escala o MPMG ainda opera em modo cartorial e demandista, impulsionado por uma cultura de acomodação e reativa, que prejudica a eficiência e a efetividade do serviço prestado.

Dentro desse propósito, em setembro de 2016 veio à lume a Carta de Brasília²¹, no âmbito do CNMP, na qual todos os ramos do Ministério Público brasileiro anunciaram a necessidade de se construir um Ministério Público renovado, mais resolutivo e preventivo. Tal documento visa, em síntese, a fomentar em todo Ministério Público do país o exercício das atribuições no máximo de sua potencialidade, de forma que a instituição seja protagonista e proativa na transformação social pretendida pela Constituição da República.

A carta estabelece orientações às Administrações Superiores dos Ministérios Públicos, com vistas à estruturação física e institucional que viabilize o exercício da plenitude da atribuição de cada membro do Ministério Público, a fim de que seja, de fato e de direito, um agente de transformação social.

Nesse sentido, várias foram as diretrizes fixadas. Em linhas gerais, as **diretrizes de gestão** para resultados finalísticos visam verificar a efetividade do planejamento como elemento de unidade institucional da atuação do Ministério Público, por meio de planos gerais de atuação e projetos institucionais com metas e indicadores, cuja execução deve ser monitorada pela medição dos resultados.

As **diretrizes estruturantes** da Carta de Brasília têm foco na profissionalização

²¹ A Carta de Brasília é um acordo de resultados firmado entre a Corregedoria Nacional e as Corregedorias das unidades do Ministério Público. O documento, aprovado durante o 7º Congresso Brasileiro de Gestão, em setembro de 2016, explicita premissas para a concretização do compromisso institucional de gestão e atuação voltadas à atuação resolutiva, em busca de resultados de transformação social, prevendo diretrizes estruturantes do MP, de atuação funcional de membros e relativas às atividades de avaliação, orientação e fiscalização dos órgãos correicionais. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

da gestão mediante a adoção de parâmetros técnicos, defendendo a escolha de uma política de valorização da produção do conhecimento e da qualificação dos membros e servidores.

As diretrizes direcionadas à **atuação funcional** dos membros, por sua vez, dizem respeito ao acatamento de posturas proativa, tempestiva e resolutive, voltadas à obtenção de efetivos resultados sociais, vinculação aos instrumentos de gestão estratégica, priorização das ações preventivas e da atuação em tutela coletiva, utilização de mecanismos de resolução consensual de conflitos, racionalização da judicialização, qualificação da investigação, avaliação da necessidade de novas diligências, zelo pela duração razoável e pela efetividade das medidas tomadas, bem como a realização de audiências públicas e de outros mecanismos de participação social.

Entre as diretrizes fixadas na Carta de Brasília que se relacionam mais diretamente com o tema deste trabalho, destacam-se:

- i) atuar no acompanhamento e na fiscalização da implementação de políticas públicas efetivadoras dos direitos fundamentais;
- ii) prestigiar a atuação na tutela coletiva, em vez de intervenções pontuais, propondo ações individuais em situações absolutamente necessárias;
- iii) evitar que a atuação desestabilize políticas públicas;
- iv) criar planos, programas e projetos com metas claras e pautadas no compromisso de efetividade;
- v) eleger prioridades pautadas na realização de diagnóstico prévio das carências e necessidades da sociedade.
- vi) promover a capacitação permanente dos membros e servidores, estimulando o conhecimento humanista e multidisciplinar;
- vii) criar canais institucionais que possibilitem o diálogo e a interação permanente com as organizações, movimentos sociais e com a comunidade científica;
- viii) aprimorar os mecanismos de prestação de contas à sociedade acerca das metas estabelecidas e dos resultados alcançados;
- ix) adoção, pelos membros da instituição, como agentes políticos, de postura proativa que valorize e priorize atuações preventivas;
- x) capacitação em diálogo e de consenso;
- xi) adoção de postura resolutive amparada no compromisso com ganhos de efetividade na atuação institucional;
- xii) realizar pesquisas e investigações exaustivas sobre os fatos em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental,

- como base para intervenção qualificada;
- xiii) escolher corretamente os ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade;
 - xiv) utilizar racionalmente o mecanismo da judicialização nos casos em que a via não seja obrigatória e indispensável, devendo o membro analisar se realmente a judicialização é o caminho mais adequado e eficiente para o caso;
 - xv) utilizar mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas (CARTA DE BRASÍLIA, 2016).

Como se constata, o CNMP vem se preocupando com inovação em todos os ramos do Ministério Público, a demonstrar a necessidade de se imprimir nova dinâmica à atuação institucional, especialmente no trato das políticas públicas, fato que vem ganhando dimensão com o crescente movimento de judicialização, cujos temas não prescindem de maior aprofundamento sobre a forma mais adequada de atuar.

Seguindo essas mesmas diretrizes, o Plano Estratégico²² do MPMG, elaborado para vigor no período 2020-2029, destaca os valores que irão reger a instituição, a resolutividade, a efetividade e a inovação. Como macro-objetivos²³ estratégicos institucionais, na perspectiva Resultados para a Sociedade, o Plano direciona a atuação finalística, no sentido de aperfeiçoar a atividade investigativa e de inteligência, impulsionar a fiscalização do emprego de recursos públicos, a implementação de políticas públicas e o controle social.

Como se vê, inovação e implementação de políticas públicas são uma agenda estratégica para todo Ministério Público. Entretanto, para que as mudanças aconteçam e mudem de fato o perfil de atuação da instituição, especialmente em litígios estruturais relacionados a direitos fundamentais prestacionais e políticas públicas, é preciso estabelecer uma nova cultura institucional e dotar a instituição de outra metodologia de trabalho.

²²Disponível em: <https://transparencia.mpmg.mp.br/arquivo/planejamento_estrategico/resultados_alcancados/Plano_Estrategico_MPMG_2020-2029_2020.pdf>. Acesso em: 14 maio 2021.

²³Todos os objetivos estratégicos do MPMG estabelecidos no Plano Estratégico estão alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), os quais fazem parte da Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável mundial. Disponível em: <<https://www.pactoglobal.org.br/ods>>. Acesso em: 12 maio 2021.

Ademais, impõe-se a necessidade de capacitação do Procurador e Promotor de Justiça para atuarem em litígios estruturais para esses novos modelos de atuação. Muitos órgãos de execução, não obstante tenham assumido atribuições na defesa dos direitos à saúde, educação, segurança, meio ambiente etc., continuam a funcionar de forma reativa e demandista como os que atuam no processo penal, aguardando os autos do processo em sua mesa para agir.

Tal modo de proceder acaba sendo também incentivado pelos órgãos correccionais, preocupados que ainda estão em medir produtividade baseada em quantidade de procedimentos e ações instaurados, em vez da sua qualidade, complexidade e resolutividade, o que contribui ainda mais para o uso de um modelo ultrapassado.

Certamente que essa guinada copernicana ainda não aconteceu amplamente nos diversos ramos do Ministério Público. Um dos equívocos está na falta de gestão estratégica e vontade política permanente para executar efetivamente o planejamento estratégico institucional em cada ramo do Ministério Público.

Um ponto de partida para inovar em fiscalização e implementação de políticas públicas pode se dar com a criação de unidades, analisar, por meio do exame de dados e informações, os problemas estruturais em demandas dessa natureza, como forma de instrumentalizar, qualificar e potencializar a atuação dos membros. O MPMG já detém a tecnologia de base para realizá-la. É o que será analisado no capítulo seguinte.

5 DIRETRIZES PARA O FUNCIONAMENTO DO LABORATÓRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DO ORÇAMENTO (LAB-PP) NO MPMG

O objetivo é apresentar as diretrizes para o funcionamento do LAB-PP, descrevendo-se um conjunto de informações essenciais e estruturadas a fim de que a instituição, ao se deparar com um problema individual ou coletivo envolvendo a concretização de direitos fundamentais ou a efetivação de políticas públicas, possa analisá-lo e tomar uma decisão estratégica institucional em determinada área de atuação, com base em diagnóstico aprofundado e especializado da questão.

Frisa-se que não se propõe apresentar uma metodologia de análise para a atividade do LAB-PP. Espera-se, com o presente trabalho, sensibilizar os gestores da alta administração sobre importância em se criar uma unidade ministerial dedicada a instrumentalizar os diversos órgãos de execução sobre políticas públicas e orçamento.

É certo que a criação do LAB-PP demandará uma nova cultura e dinâmica institucionais e, portanto, uma outra lógica de atuação, especialmente na fase extrajudicial, em temas envolvendo a tutela a direitos metaindividuais e individuais indisponíveis, minimizando a reprodução de matrizes arcaicas de atuação que ainda pairam irrefletidamente na instituição, o que não mais se justifica diante do avançado estágio tecnológico conquistado pelo MPMG no quadriênio 2017-2020, no âmbito do Gabinete de Segurança e Inteligência (GSI), notadamente pela criação e implementação do programa *Capacidades Analíticas*.²⁴

²⁴ Desenvolvido pelo então Coordenador do GSI, o Procurador Denilson Feitoza Pacheco, o programa *Capacidades Analíticas* teve como premissa o desenvolvimento de ferramentas próprias, com ênfase em software livre, alta capacidade de resposta e adaptabilidade a novas necessidades surgidas ao longo do tempo. E, ainda, de que todas as pesquisas realizadas no sistema fossem registradas em “logs” auditáveis. Assim, é composto por diversos projetos que, juntos, facilitam o cruzamento e a análise de grande volume de dados em poucos minutos. A primeira fase do programa, em 2018, contemplou a especificação do modelo, a aquisição e instalação de infraestrutura tecnológica de “Big Data” e o desenvolvimento de ferramentas de buscas, de tratamento, armazenamento e cruzamento de dados. Em 2019, o programa pôde entregar aos membros e servidores do MPMG os sistemas Áduna, Lins, Mapa Social/Aise e Motus, realizando diversos workshops para treinamento dos usuários, os quais assinam termo de confidencialidade e sigilo para acesso e uso das informações. Em 2020, são entregues novos módulos de Inteligência Artificial aplicada ao conceito de *Big Data* (Lemonade e Trena), com o apoio do Departamento de Ciência da Computação da Universidade Federal de Minas Gerais (DCC/UFMG). O **Áduna**, ferramenta digital para pesquisa de dados de pessoas físicas e jurídicas, reúne numa única consulta diversas bases de dados, está acessível via web para desktops, tablets e smartphones, sem a necessidade de instalação de quaisquer softwares ou aplicativos. Agrega, ainda, funcionalidade de grafos, que permite explorar a existência de relacionamentos entre pessoas (físicas e jurídicas), empresas, instituições, bens e outros que figurem nas bases de dados cadastradas. O **Lins** é uma plataforma de alta tecnologia que tem a capacidade de realizar, em poucos segundos, o cruzamento de milhões de dados de receitas e despesas públicas, para fins de inteligência e

Sem a pretensão de cessar o aprofundamento da temática, porque envolveria o aporte de conhecimento de outras áreas específicas da ciência que não a do direito, em especial de analistas em políticas públicas e orçamento, busca-se, com este projeto de intervenção, 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.

Isso porque a instituição, quando não obtém a resolução de um problema na fase extrajudicial, desloca, por vezes sem maiores reflexões, o problema para o Poder Judiciário, cuja atividade não garante uma prestação jurisdicional justa e efetiva do ponto de vista estrutural do litígio, tendo em vista as dificuldades naturais encontradas para a reestruturação de determinado ente político, com objetivo de concretizar direitos fundamentais ou políticas públicas.

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 inteligência²⁵ 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.²⁶

investigação. Ferramenta de diagnóstico das contas públicas, permite o uso de filtros interativos na exploração pelo usuário. Também acessível via web, tanto para desktops como tablets e smartphones, sem a necessidade de instalação de quaisquer softwares ou aplicativos. Disponível em: <<https://mpmg.sharepoint.com/:w/s/GRP-RelatrioGestoEstratgica-PGJ/ERS8cUgyj3xOr1KWSreOyE8B6TqYoaklc9IXxAyfVpLMWg?email=tofani%40mpmg.mp.br&e=4%3A8JAWah&at=9&CID=857dde8a-61fe-31ff-c4b5-03230cb00a70>>. Acesso em: 22 maio 2021.

²⁵ TARAPANOFF, K. **Inteligência organizacional e competitiva**. Brasília: Editora UNB, 2001.

²⁶ Discorrendo sobre a multidisciplinaridade, Christian Laville leciona: "Em sua fase de desenvolvimento, as ciências humanas tenderam a demarcar-se umas em relação às outras, cada uma tendo seu próprio setor de atividade (psicológico, econômico, cultural, histórico, etc.). A perspectiva positivista contribuía para o estabelecimento dessa distinção sugerindo, para as necessidades da

Também poderá impedir ou minimizar os impactos negativos das intervenções do MPMG em políticas públicas, para que tais atuações só aconteçam de forma abalizada e levando-se em conta os dados, informações, conhecimento e inteligência produzidos pelo LAB-PP.

É de destaque registrar, desde logo, que o GSI já antevira a necessidade de a instituição, com a tecnologia de base que ostenta, mapear, monitorar e analisar políticas públicas e indicadores socioeconômicos e demográficos do Estado de Minas Gerais e dos municípios mineiros. Como subsídio à efetividade e eficácia da atuação ministerial, foi atribuída ao GSI²⁷, unidade institucional do MPMG criada e desenvolvida com a finalidade de realizar a inteligência e a segurança institucionais, a competência de realizar, especialmente quando envolva grande volume de dados, a coleta destes, sua análise e a produção de conhecimento sobre políticas e despesas públicas, indicadores socioeconômicos e demográficos, e investigações complexas nas esferas cível e criminal (RESOLUÇÃO PGJ nº 23/19).²⁸

Dentro da estrutura do GSI, foi criado o Laboratório de Tecnologia e Inteligência (LAB-INT), unidade organizacional subordinada à Diretoria de Análises e Tecnologia de Inteligência (DINI) que possui, dentre outras atividades, elaborar, de forma

experimentação, o corte do real em múltiplos componentes, a fim de facilitar o exame e o controle. Quando as ciências humanas perdem a ambição de retirar de cada um dos setores da atividade humana as leis que a caracterizam e se orientam mais para um procedimento de resolução de problemas, isso as conduz a se inquietarem com as divisões que poderiam restringir sua ação, especialmente as fronteiras disciplinares, com seus territórios reservados (os historiadores ocupam-se do passado; os sociólogos do presente; os geógrafos do espaço; etc.), pois isso poderia ser um obstáculo à compreensão completa de um problema sob todos os seus aspectos e as inter-relações entre eles. O real, pensa-se, deveria ser abordado em sua globalidade, como um sistema de fatores inter-relacionados. Mas tal abordagem, dita sistêmica, na verdade é simples, devido aos limites dos pensamentos individuais e aos hábitos disciplinares adotados. É por isso, provavelmente, que a pesquisa sistêmica ainda não obteve muitos resultados. O que se desenvolve, então, é uma abordagem *multidisciplinar*, que consiste em abordar os problemas de pesquisa apelando às diversas disciplinas das ciências humanas que nos parecem úteis. Os modos de fazer são diversos. Um pesquisador pode se inspirar em perspectivas de disciplinas vizinhas, usar seus aparelhos conceituais e analíticos, tomar emprestado certas técnicas de abordagem, multiplicar os ângulos de questionamento e de visão. Cada vez mais, devido à amplitude e à complexidade dos problemas no campo do humano, os pesquisadores inclinam-se a se associarem para reunir o saber de cada um. Essa inclinação para os trabalhos multidisciplinares em equipe caracteriza, de modo importante, a pesquisa em ciências humanas hoje, sem, entretanto, renegar a pesquisa individual, cujo valor permanece indiscutível.” In: LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. **A construção do saber**. São Paulo: Artmed, 2007, p. 44-45.

²⁷ O Gabinete de Segurança e Inteligência no MPMG foi criado e desenvolvido pelo procurador de justiça Denilson Feitoza, que o coordenou no quadriênio 2017-2020. A Resolução PGJ nº 23/2019 regulamenta as atividades do GSI.

²⁸ Resolução PGJ n. 23, de 25 de outubro de 2019. Reestrutura o Gabinete de Segurança e Inteligência (GSI) e dispõe sobre a sua nova estrutura orgânica e atribuições.

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, despesas públicas e indicadores socioeconômicos e demográficos do Estado de Minas Gerais; e, ainda, elaborar relatórios de análises técnicas e de inteligência que subsidiem a atividade funcional do Ministério Público e a tomada de decisão institucional (RESOLUÇÃO PGJ nº 23/19, art. 8º, III).²⁹

Exemplo da atuação do GSI se deu no uso de ferramenta de inteligência de negócios, destinada à construção de painel de *business intelligence* (BI) envolvendo a coleta e a disponibilização de dados de obras para a construção de escolas de educação infantil em todo Estado de MG com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O objetivo era verificar se as obras se encontravam com percentual de execução acima de 50% ou com indícios de paralisação. Inserido no Plano Geral de Atuação (PGA) de 2019, esse projeto, idealizado pela Promotoria de Justiça de Defesa da Educação (PROEDUC)³⁰, tinha como objetivo garantir o acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil. O painel de *Business Intelligence* (BI) possibilitou aos Promotores de Justiça, que tinham em mãos demandas por vagas, realizar consulta sobre o andamento das obras nos municípios destinatários dos recursos federais. Foram encontradas muitas obras paralisadas, porque o município deixava de prestar contas ou por problemas em sua execução, impedindo o recebimento dos recursos.

Não obstante, a disponibilização eficaz dessa ferramenta tecnológica não foi suficiente para impedir que alguns Promotores de Justiça, sem proceder a um exame

²⁹ Disponível no site do MPMG em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CB79-28-res_pgj_23_2019.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

³⁰ A PROEDUC atua em cooperação com as Promotorias de Justiça, com os Centros de Apoio Operacional e com Coordenadorias do MPMG. Seus objetivos são orientar, elaborar estudos, articular e multiplicar as ações do Ministério Público, com vistas à plena promoção da educação – entendida como direito humano, fundamental e essencial. A educação é atribuição autônoma e específica, ramo próprio de atuação do Ministério Público. Cabe à PROEDUC a articulação e a integração com os órgãos e entidades governamentais e não governamentais que integram as redes de deliberação, controle e atendimento, promovendo estudos, debates e ações para o aperfeiçoamento do sistema de garantia dos direitos à educação, bem como do próprio sistema educacional inclusivo. Integram a estrutura da PROEDUC as Coordenadorias Regionais das Promotorias de Justiça de Defesa da Educação e dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes – CREDECA. Disponível em: <[file:///C:/Users/tofani/Downloads/mpmg-proeduc2018-web%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/tofani/Downloads/mpmg-proeduc2018-web%20(1).pdf)>. Acesso em: 22 maio 2021.

prévio e detalhado do impacto de superlotação nas escolas, das políticas públicas e do orçamento, sem analisar sistemicamente a prestação do serviço educacional na localidade, ajuizassem Ações Civis Públicas (ACPs) para compelir o município a disponibilizar vagas em outras escolas.

Nesse ínterim, a finalidade do LAB-INT é, em linhas gerais, com inteligência artificial e *big data*³¹, criar e desenvolver ferramentas tecnológicas que propiciem o entendimento e a análise de um assunto em determinada área de atuação do MPMG, bem como administrar, capacitar e dar suporte no uso dessa tecnologia. O LAB-INT, desse modo, poderá aplicar essas finalidades ao LAB-PP, propiciando que as análises aconteçam num ambiente tecnológico, sem adentrar, contudo, na análise de conteúdo do que se pretende entender em matéria de orçamento e políticas públicas.

Dito de outro modo, o LAB-PP receberá o suporte da tecnologia do LAB-INT, criando, operando e ajustando a tecnologia da maneira pretendida pela área demandante (LAB-PP), com o uso de inteligência artificial e *big data*.

Atualmente, ante a inexistência de um laboratório de análise técnica global do orçamento e das políticas públicas, o papel macro de análise é exercido por cada Centro de Apoio Operacional (CAO) ou pelo próprio Promotor de Justiça nas diversas áreas temáticas do MPMG (idoso, criança, consumidor, meio ambiente, patrimônio público etc.), não existindo na instituição uma unidade e um processo estruturado para analisar se a implementação e o impacto da política pública está desenhado e é efetivo para tratar com eficácia um problema envolvendo a concretização de direitos fundamentais. Enfim, tudo é realizado com o esforço individual e a resolução do problema social dependerá da capacitação pessoal que cada um ostenta.

Muito menos os diversos CAO têm condições de promover a análise global do planejamento orçamentário e da sua relação com as políticas públicas.

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.

Pode-se imaginar um exemplo de atuação integrada entre o LAB-INT e o LAB-PP. Suponhamos que o LAB-PP precise entender como é o orçamento de

³¹ *Big Data* é a análise e a interpretação de grandes volumes de dados de grande variedade.

determinado ente público e as políticas públicas que estão sendo implementadas na área de educação. O LAB-PP desenha as trilhas de análise necessárias para o LAB-INT, a fim de que este colete as informações desejadas pelo LAB-PP e desenvolva a tecnologia necessária para entender como é o planejamento orçamentário e as políticas públicas a serem avaliadas, capacitando os integrantes do LAB-PP no uso desta tecnologia.

Neste caso específico, o LAB-PP deverá promover a análise técnica do conteúdo, já que a análise dos meios necessários de coleta de dados é realizada pelo LAB-INT/GSI, e propor ao Promotor de Justiça a realização de diligências necessárias para um exame aprofundado, como por ex., realizar o levantamento de alunos da Rede Municipal de Ensino localizada em determinado município e analisar a adequação do planejamento para atender a obrigação legal de universalização do ensino, e ampliação de vagas na educação infantil prevista na Constituição Federal (CF) e no Plano Nacional de Educação (PNE).

Tal atividade permitirá identificar e correlacionar a política pública correspondente ao problema (se existente), analisar eventual descumprimento ou abandono imotivado de sua execução, examinar sua efetividade (impacto, equidade e sustentabilidade), podendo ainda contribuir para que o Promotor de Justiça contribua para o seu aperfeiçoamento. O conhecimento gerado poderá propiciar também, aos diversos órgãos de execução, por meio da compreensão do fenômeno em que se vai atuar, a construção da agenda, a formulação de políticas públicas e, até mesmo, a capacidade de influir no processo decisório de sua implementação, além da propositura de ações civis públicas ou termo de ajustamento de condutas com maior embasamento técnico e científico.

Em relação à sua composição, é essencial que o LAB-PP seja composto por um corpo técnico constituído por membros e servidores, a fim de atuarem dentro de um ecossistema organizacional de forma sinérgica e capacitados em análise de orçamento, políticas públicas e tecnologia, para o uso da ferramenta disponibilizada pelo LAB-INT.

Deve ainda contar com uma instância de coordenação e com uma rede multidisciplinar de colaboradores. Essencial, para tanto, que o MPMG entabule parcerias e termos de cooperação técnica com órgãos públicos e universidades públicas nos mais diversos campos do conhecimento (ciência política, ciência de dados, sociologia, estatística, história, geografia, antropologia, administração,

economia, medicina), dentre outras.

Além da participação efetiva das áreas temáticas do MPMG (notadamente dos CAO, com seus especialistas ou analistas de conteúdo em saúde, educação, meio ambiente, idosos etc.), o LAB-PP, com apoio dos CAO, poderá necessitar da interação com movimentos sociais, beneficiários ou demais participantes da política pública, Organizações Não Governamentais (ONGs) e entidades civis associativas que tenham identificação de interesse, além de diversos outros *stakeholders* e atores políticos, sociais e estratégicos, para serem consultados conforme a natureza do problema a ser enfrentado. A premissa é estabelecer uma articulação democrática que possibilite uma análise complexa de todo o cenário e forças envolvidas – e não só análise de dados, documentos e gráficos – de modo a se obter percepção geral do orçamento e da política pública na perspectiva do diagnóstico qualificado.

De igual modo, a gestão da informação é pilar desta atividade, pois demanda a análise, a coleta, a classificação, a manipulação, o armazenamento, a recuperação e a disseminação da informação, desde a sua gênese até o processo de transformação em conhecimento e inteligência.

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.

A **construção da agenda** é o conjunto dos problemas considerados relevantes e que merecem intervenção do poder público. Nesta fase, o importante é assegurar a representatividade dos grupos de interesses para negociar, reivindicar e pressionar, a fim de incluir suas pautas na agenda da política. Para tanto, o Ministério Público já conta com os seguintes instrumentos: inquérito civil, escuta social, atendimento ao

público, audiência pública e demandas da sua Ouvidoria, de modo que o problema ingresse na agenda política.

Na **formulação da política pública** são apresentadas propostas de solução para os problemas evidenciados e suas relações de causa e efeito. Para esta fase, o Ministério Público também se utiliza de audiências públicas e mediações para resolver problemas coletivos, dialogando com a sociedade e propondo soluções ou recomendações ao gestor público.

A **tomada de decisão política** é o momento em que os interesses dos atores são equacionados, como também apresentadas as soluções da política pública para combater o problema.

A **implementação** é caracterizada pelas ações que visam combater os problemas. Nesta fase, o importante é o monitoramento das ações (o que pode ser realizado pelo Ministério Público por meio de procedimento de acompanhamento de fiscalização) para identificar obstáculos e falhas que costumam acontecer na efetivação de políticas públicas. Nesta é possível se visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados e otimismo exagerados.

A **avaliação** consiste na mensuração e análise dos efeitos produzidos na sociedade, à vista dos critérios que foram estabelecidos por ocasião da formulação da política pública.

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)³²³³ – 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.

³² JANNUZZI, 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.

³³ JANNUZZI, 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.

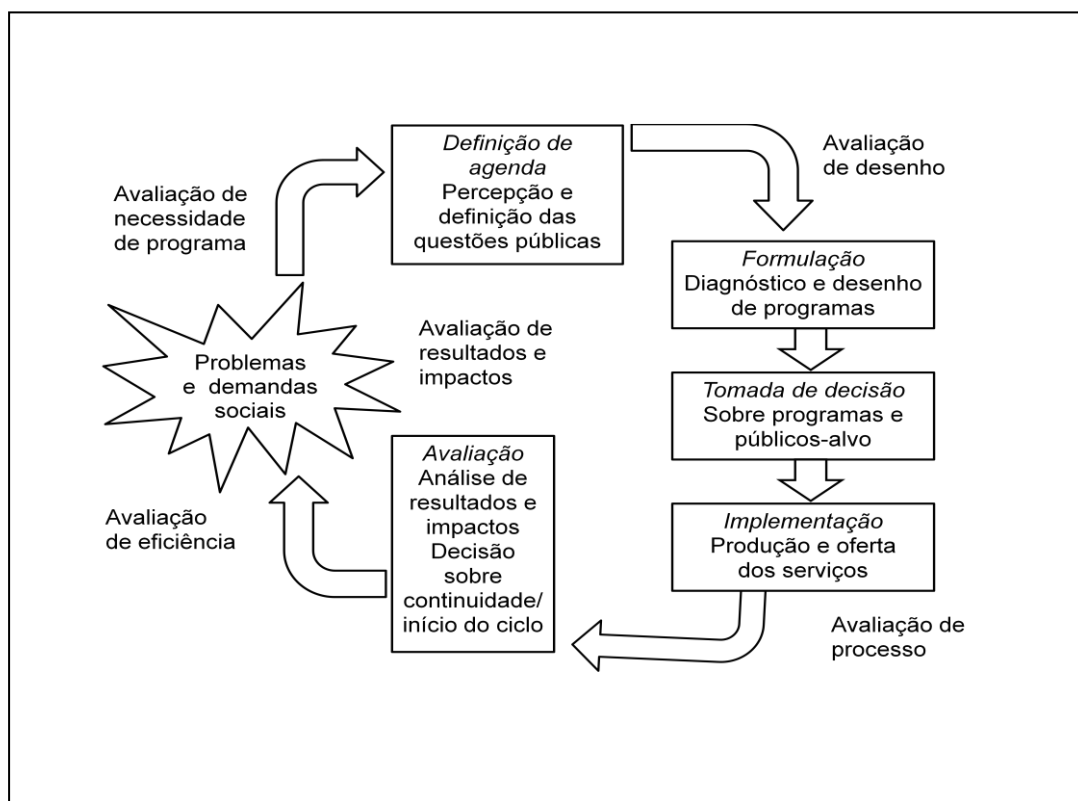


Figura 1 – Avaliação de políticas públicas – origem, conceitos e tipologia
 Fonte: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5643142/mod_resource/content/1/Aula3_Fiappl_03set2019.pdf – Acesso em 15 abr. 2021.

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

- 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 orçamentárias³⁴, constituídas pelo Plano Plurianual (PPA),

³⁴ **PPA**: Com base nos resultados das avaliações, o conjunto de políticas públicas que compõem o PPA tem o potencial de ser reestruturado. No entanto, ao contrário do que ocorre nos orçamentos anuais, a oportunidade de as avaliações influenciarem o PPA é quadrienal e sempre ocorre no início de novos governos (eventualmente, alterações no PPA também podem ser realizadas antes de decorrido o quadriênio, caso ocorra um processo de revisão do PPA nesse período). Dessa maneira, os governos podem se beneficiar do acúmulo e da sedimentação dos resultados dos processos avaliativos para estruturar o PPA seguinte. **LDO**: É na LDO que são incluídas as prioridades e as metas da administração pública federal para o exercício seguinte. Portanto, as avaliações podem influenciar a definição das prioridades e das metas governamentais e a alteração dos diversos regramentos disciplinados por essa lei quando da elaboração e do envio do projeto ao Congresso Nacional. **LOA**: No que concerne à LOA, para que os resultados das avaliações sejam incorporados nessa lei é

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 (JACOB citado por GRINOVER; WATANABE, 2013, p. 237-283).³⁵

Para tanto, vêm à baila algumas questões fundamentais que são pilares 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.

necessário atentar ao fluxo do processo de elaboração orçamentária e seus prazos. As avaliações executivas e as avaliações aprofundadas podem gerar insumos para subsidiar a negociação entre os órgãos centrais e os setoriais em torno da elaboração da LOA, desde que estejam adequadas aos prazos dessa elaboração, para que, desse modo, tenham tempestividade.

³⁵ JACOB, C. A. A. "A reserva do possível": obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. (Orgs.). **O Controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 237-283.

Trata-se de avaliações complexas para procuradores e promotores de justiça que, para ensejarem 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.³⁶

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 dificultar a implementação da política pública.

Conforme explica Vanessa Elias de Oliveira³⁷, 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);

³⁶ Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5643142/mod_resource/content/1/Aula3_FiappII_03set2019.pdf>. Acesso em: 15 abr, 2021.

³⁷ 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%BAblicas.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

- 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 despenderem 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.

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).³⁸

³⁸ Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Congresso/8congresso/Marcelo_01.pdf>. Acesso em: 19 abr. 21.

6 ESTUDO DE CASO: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DAS OCUPAÇÕES NELSON MANDELA, HORTO II E PAULO FREIRE, EM BELO HORIZONTE

O MPMG ingressou com ação civil pública³⁹ contra o Município de Belo Horizonte com o objetivo de compeli-lo a proceder à regularização fundiária⁴⁰ de interesse social das ocupações denominadas Horta II, Nelson Mandela e Paulo Freire, localizadas na capital (com área aproximada de 20.000 m²), bem como à recuperação dos danos ambientais verificados na Área de Preservação Permanente. Compõem também o polo passivo da ação a COPASA e a CEMIG, visando o atendimento dos serviços essenciais de água, saneamento básico e energia elétrica para as famílias que se encontram em tais ocupações.

Restou apurado nos autos que um grupo de pessoas, há aproximadamente 25 anos, ocupou as áreas que contavam, em 2017, em torno de 30 edificações, em lotes de tamanhos variados, para uso residencial. Embora do conhecimento do poder público, o Poder Executivo vem tendo dificuldades para a coleta de esgoto, em razão dos obstáculos físicos encontrados no local, haja vista que as ruas e os acessos existentes não são calçados e nem possuem infraestrutura instalada (pavimentação, drenagem, redes de energia elétrica, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto).

Para agravar a situação, parte dos assentamentos está em Área de Preservação Permanente.

Em reunião realizada em 2018 entre o MPMG e representantes da Prefeitura, da Companhia de Saneamento de Minas Gerais (COPASA), das Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG) e do Movimento de Luta de Bairro (MLB), restou identificado o seguinte cenário:

- i. A COPASA poderia atender as comunidades mediante a construção de novo interceptor, após intervenções em algumas moradias. Entretanto, a

³⁹ Processo nº. 1.0000.18.142.893-9/003.

⁴⁰ A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A regularização fundiária de interesse social, que é a forma mais popular, está disciplinada pela Lei Federal nº 13.465/2017, destinando-se à regularização de imóveis urbanos, públicos ou privados, ocupados de forma consolidada e irreversível, por população de baixa renda, predominantemente para moradia.

- Secretaria Municipal de Meio Ambiente não autorizou a intervenção em aproximadamente 300 metros lineares da Área de Preservação Permanente.
- ii. O Poder Público, em ocupações vizinhas (Camilo Torres, Irmã Dorothy e Eliana Silva), embora as tenha declarado como áreas de interesse social para fins de regularização, não se dispôs a declarar as áreas objeto da ação como de interesse social, alegando baixa densidade.
 - iii. A CEMIG esclareceu que para o atendimento dos locais apontados, a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte teria de solicitar o fornecimento de energia elétrica, nos termos da Resolução nº 414/2010 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)⁴¹.
 - iv. O representante do Movimento Brasil Livre (MLB) salientou que as famílias instaladas no local não entendem porque as comunidades vizinhas são atendidas pela COPASA e CEMIG e elas não, embora estejam em situação similar.

Para não regularizar as ocupações, o Poder Público argumentou que só estava trabalhando com as ocupações reconhecidas na IV Conferência de Política Urbana, o que não é o caso das ocupações objeto da ação, porque não foram incluídas no Decreto Municipal nº 16.888/2018. Mas também aduziu que haveria a necessidade de realizar estudos ambientais, urbanísticos e fundiários, não vislumbrando qualquer solução intermediária que pudesse atender as famílias instaladas nas referidas ocupações pelos serviços essenciais. Por fim, alegou que não considerava propor emenda ao plano diretor, de modo a se proceder ao reconhecimento das áreas como de interesse social.

Dada a gravidade da situação, e o fato de que restou frustrada a tentativa de acordo no âmbito extrajudicial, outra solução não existiu ao MPMG senão ingressar com a ação civil pública.

A sentença julgou procedente todos os pedidos do MPMG formulados na ação coletiva. As partes condenadas recorreram da decisão. No TJMG, o desembargador Relator do recurso, antes de enviá-lo a julgamento, reconheceu a complexidade

⁴¹ ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, Agência Federal responsável pela regulação do fornecimento de energia elétrica no Brasil. Criada pela Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, como uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia - MME.

estrutural do litígio e despachou o processo ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC)⁴², para que as partes tentassem a conciliação. Em segunda instância, o subscritor do presente trabalho atua como Procurador de Justiça em conjunto com a Promotora de Justiça responsável pelo caso.⁴³

Não obstante o Ministério Público tenha alcançado êxito em primeira instância, as tratativas são demasiado complexas, haja vista que o poder executivo municipal vem alegando restrições orçamentárias para atender ao comando da sentença, bem como a existência de outras políticas públicas com a mesma finalidade para outras ocupações, as quais foram eleitas como prioritárias.

Diante desse quadro, o MPMG está necessitando de conhecimentos técnicos sobre o planejamento orçamentário e o conjunto das políticas públicas do município de Belo Horizonte, para melhor contra-argumentar e apresentar uma proposta de solução.

No caso em exame, o funcionamento do LAB-PP poderá trazer a compreensão ampliada do fenômeno e realizar um diagnóstico técnico aprofundado e estrutural do litígio, considerando o grande volume de dados técnicos que vem sendo apresentados pelo Poder Público Municipal, especialmente sobre orçamento, que constitui o principal obstáculo para promover a regularização fundiária daquelas ocupações; e sobre a avaliação e a efetividade das políticas públicas em execução envolvendo a mesma temática.

Os dados e as informações coletados poderão ser disponibilizados pelo GSI num painel de BI, mediante a análise prévia de conteúdo efetivada pelo LAB-PP e pelas diversas áreas temáticas que atuam sobre o problema, via Centro de Apoio Operacional. Espera-se, assim, que a atuação do LAB-PP municie o membro do MP com informações especializadas para a tomada de decisão estratégica quanto a melhor forma de atuar na implementação do direito fundamental já reconhecido na sentença para aquelas comunidades, além de ensejar aprendizado institucional para o MP e as instituições que atuarão no laboratório.

⁴² O Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) é um órgão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, incumbido de promover a conciliação em segunda instância de processos nos mais diversos assuntos, especialmente litígios de natureza complexa e estrutural. Disponível em: <<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/servicos/encontre-um-centro-de-solucao-de-conflitos-e-cidadania.htm#.YMdnYvIKjIU>> . Acesso em: 05 maio 2021.

⁴³ A promotora de justiça Marta Larcher é a titular da Promotoria de Justiça de Defesa da Habitação e Urbanismo da capital e responsável pela ação civil pública em comento na primeira instância.

A seguir lista-se um conjunto de situações que necessitam de compreensão ampliada dos problemas sociais que incidem sobre as ocupações, para que o LAB-PP possa examinar e produzir o diagnóstico, a saber:

- i. quais são as necessidades para melhoria das condições ambientais, urbanísticas e de infraestrutura no local;
- ii. se é efetiva a política municipal de habitação considerando os limites legais, financeiros e as prioridades elencadas;
- iii. se o município tem capacidade para empregar os recursos públicos para atender a demanda e em qual prazo;
- iv. quais são as necessidades para melhoria das condições ambientais, urbanísticas e de infraestrutura no local;
- v. se é efetiva a política municipal de habitação considerando os limites legais, financeiros e as prioridades elencadas;
- vi. qual a situação do município frente ao planejamento global das políticas públicas;
- vii. se os indicadores sociais do município são adequados para o exame do problema;
- viii. se é adequado o desenho dos programas, que serviços já dispõe o poder público no local, qual a análise dos resultados, dos impactos e da eficiência das políticas públicas da mesma natureza;
- ix. qual a situação da fiscalização orçamentária, financeira e contábil do município perante o Tribunal de Contas do Estado, dentre outras.

Não obstante a questão da moradia e do orçamento sejam centrais na resolução do problema, a atividade do LAB-PP poderá examiná-lo, juntamente com os Centros de Apoio Operacional do MPMG, de forma mais extensa e transversal, levando-se em conta todas as áreas de atuação do MPMG, e não só a regularização fundiária em si, trazendo informações sobre problemas relacionados a crianças e adolescentes em situação de risco no local, idosos em situação de extrema vulnerabilidade, violência doméstica, graves violações a direitos humanos, necessidade de atendimento por transporte de massa, intervenções urbanísticas, paisagísticas, culturais e sociais e a promoção de outras medidas extrajudiciais ou judiciais, visando promover a inclusão das famílias em programas governamentais.

Espera-se, com a atuação do LAB-PP, que os membros do MP que atuam no processo em questão no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, tenham um retrato fiel de todos os problemas sociais que estão ocorrendo nas ocupações denominadas Horta II, Nelson Mandela e Paulo Freire, e conhecimento técnico especializado sobre o orçamento público municipal, e sobre o planejamento global das políticas públicas destinadas ao enfrentamento não só da regularização fundiária, como também de outros direitos fundamentais que possam estar sendo negligenciados pelo poder público, de modo a permitir uma negociação e uma solução mais efetiva e abalizada com as partes envolvidas.

7 CONCLUSÃO

Para a realização dos fins do Estado Democrático de Direito, os direitos fundamentais sociais necessitam, em muitos casos, ser concretizados por meio de políticas públicas. Políticas públicas que não sejam compatíveis com os direitos fundamentais sociais afrontam o art. 3º da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Mesmo que não se possa questionar, sob diversas óticas, o controle jurisdicional de políticas públicas, por se encontrarem no âmbito de atuação dos poderes Legislativo e Executivo, é possível se exercer esse controle para suprir omissão, arbitrariedade ou ineficiência dos poderes. Esse controle, atualmente, deixa de centrar-se na discussão sobre a possibilidade da intervenção, passando a importar mais o debate a respeito do modo e do ambiente em que o conflito deve ser levado à análise judicial.

Em razão do novo perfil institucional trazido pela Constituição da República (art. 127) ao Ministério Público, e considerando sua atuação em variadas fases do ciclo das políticas públicas, deve-se reconhecer o grande potencial da instituição para contribuir com a implementação de políticas públicas voltadas à efetividade dos direitos fundamentais.

Os problemas estruturais impõem uma atuação diferenciada do Ministério Público em tema de direitos fundamentais prestacionais. Em situações dessa natureza, há necessidade de que sua intervenção seja qualificada a fim de promover uma responsável reorganização ou reestruturação do ente público, em razão dos seus reflexos no planejamento do orçamento e das políticas públicas.

A Resolução nº 174, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), regulamentou o procedimento extrajudicial de acompanhamento e fiscalização das políticas públicas pelo Ministério Público, explicitando as bases normativas para essa atuação em particular.

Da mesma forma, a Carta de Brasília, documento aprovado no âmbito do CNMP, trouxe diretrizes importantes para a atuação funcional dos membros do Ministério Público, especialmente ao incentivar a adoção de posturas proativa, tempestiva e resolutiva, voltadas à obtenção de efetivos resultados sociais.

Considerando o avanço tecnológico do MPMG nos últimos anos, sobressai a necessidade para a instituição de desenvolver ferramentas analíticas do orçamento e das políticas públicas eleitas pelo legislador e executadas pelo administrador, para

uso em sua atuação extrajudicial e judicial.

Apesar desse cenário, é fato que o MP atua dentro de uma lógica institucional antiga e que não mais se coaduna com uma sociedade extremamente complexa. A atuação do LAB-PP significaria uma ruptura fora do convencional em relação às práticas institucionais atualmente executadas, pois questionaria concepções prévias de atuação e ensejaria uma descontinuidade sobre o modo de se compreender o problema social subjacente às políticas públicas, e de se intervir.

A ampliação do espectro analítico das políticas públicas efetivado pelos diversos campos do saber junto ao LAB-PP proporcionaria 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.

Contando com novas ferramentas tecnológicas de capacidades analíticas que o MPMG já ostenta, pretende-se que o LAB-PP funcione sob uma governança inovadora, com processos de trabalho bem desenhados, otimizados e dinâmicos, em ambiente social ecologicamente relacional, aberto ao diálogo e voltado à inovação, e que permita a interação multidisciplinar e colaborativa entre todos os integrantes da equipe.

Toda essa arquitetura exigirá mudanças fundamentais nos arranjos institucionais. Muitas barreiras deverão ser superadas para acontecer a inovação no MPMG na forma de atuar em políticas públicas, especialmente no estabelecimento de uma nova cultura voltada à experimentação, à criatividade e a mudanças, e que superem as limitações burocráticas atuais da ciência jurídica.

De relevo, ainda, promover o agrupamento no LAB-PP de especialistas de dentro e fora do MPMG para se ocupar com o tema orçamento e políticas públicas, como pesquisadores, cientistas políticos, estatísticos, analistas de orçamento, professores com formações variadas, dentre outros, além da aproximação e participação da sociedade civil.

Por igual, é imprescindível que o MPMG se prepare para ouvir as ideias que chegam de fora de seu próprio sistema e elaborar estratégias de comunicação destinadas a ampliar o engajamento com os diferentes *stakeholders*, facilitando, assim, a interlocução com a sociedade, e permitindo que as inovações também venham do ambiente externo.

Sobressai, também, a necessidade de se promover a inteiração colaborativa do LAB-PP com laboratórios de outras instituições públicas e privadas. Apesar da criação de laboratórios seja um movimento ainda recente no país, deve-se buscar maior aproximação e o estabelecimento de parcerias com os laboratórios existentes, para a troca de experiências com a finalidade de elevar o padrão e permitir sempre a evolução do LAB-PP, o que se mostra indispensável para acompanhar as mutações dos problemas da sociedade e dar respostas aos desafios emergentes.

Considere-se a importância em se alocar estrutura e recursos financeiros, humanos e tecnológicos para o LAB-PP funcionar plenamente e criar sua identidade.

A experimentação das atividades do LAB-PP é também um dos desafios, na perspectiva de que o diagnóstico produzido seja testado em escala menor para compreender a complexidade envolvida e, posteriormente, testado em maior escala. Como tudo que é novidade, haverá riscos e incertezas, mas é possível atuar num ambiente controlado em que o erro não seja visto como fator de insucesso, mas parte do processo de aprendizado que pode levar a novas soluções.

Embora não seja um caminho único, a estratégia para a criação e implementação do LAB-PP deve acontecer por meio de uma abordagem *bottom-up*, iniciando-se com membros do MP com atuação destacada em políticas públicas e abertos à inovação, contando-se com participação de diferentes atores de outras instituições para, na sequência, se buscar e obter apoio da cúpula da instituição.

Para tanto, é fundamental que o debate seja precedido de reuniões, seminários, encontros e palestras para se debater a finalidade e a importância do laboratório, bem como os benefícios para a prestação do serviço do MPMG.

A criação do Laboratório de Análise do Orçamento e das Políticas Públicas (LAB-PP) proporcionará 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.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. C. **Processos estruturais no Direito Brasileiro**: reflexões a partir do caso da ACP do carvão. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4875393/mod_resource/content/0/ARENHART%20S%C3%A9rgio.%20Processos%20Estruturais.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021.

ARENHART, Sergio Cruz. **As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário**. Jus Navigandi. Teresina, ano 9, n. 777, 19 de agosto de 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7177>. Acesso em 08 de julho de 2021.

AZEVEDO, Júlio Camargo. O processo estrutural como instrumento adequado de controle de políticas públicas (uma análise empreendida à luz das experiências jurisdicionais argentina, colombiana e brasileira perante a crise do sistema prisional). São Paulo: **Revista de Processo Comparado**, v. 6, p. 49-79, Jul-Dez/2017.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**, de 22/09/2016. Acordo de Resultados firmado entre a Corregedoria Nacional do Ministério Público e as Corregedorias das Unidades do Ministério Público. Disponível em <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/corregedoria/carta-de-brasilia>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. **CDC - Código de Defesa do Consumidor**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/10596551/paragrafo-1-artigo-81-da-lei-n-8078-de-11-de-setembro-de-1990>>. Acesso em: 19 maio 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia (MME). ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica. **Resolução Normativa nº 414**, de 9 de setembro de 2010. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília, 2010.

BRASIL. CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/749-institucional/corregedoria/carta-de-brasilia/10494-carta-de-brasilia>>. Acesso em: 17 maio 2021.

BRASIL. CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução nº 174**, de 4 de Julho de 2017. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-174-1.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. CNPM - Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação nº 54**, de 28 de março de 2017. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Disponível em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf>>. Acesso em: 23 maio 2021.

CAPPELLETTI, Mauro.; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

GOULART, Marcelo Pedrosa. Ministério público: efetividade e atuação resolutiva. CONGRESSO BRASILEIRO DE GESTÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 8º. Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília, 3 de agosto de 2017. Disponível em: <https://cnmp.mp.br/portal/images/Congresso/8congresso/Marcelo_01.pdf>. Acesso em: 19 abr. 21.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Caminhos e descaminhos do controle jurisdicional de políticas públicas no Brasil. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, S. H. da. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 445.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito**, v. 7, n. 7, 2010, p. 09-28.

JACOB, Cesar Augusto Alckmin. A “reserva do possível”: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. In: WATANABE, Kazuo; GRINOVER, Ada Pellegrini. (Orgs.). O controle jurisdicional das políticas públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 237-284.

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

JANNUZZI, Paulo de Martino. Métodos de pesquisa social aplicados à Avaliação de Programas. In: Monitoramento e Avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas (SP): Alínea, 2016.

LAVILLE, Christian. DIONNE, Jean. **A construção do saber**. São Paulo: Artmed, 2007.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Jurisdição coletiva e coisa julgada**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MINAS GERAIS. Ministério Público de Minas Gerais. Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Diretoria de Informação e Conhecimento **Resolução PGJ nº 23**, de 25 de outubro de 2019. Reestrutura o Gabinete de Segurança e Inteligência (GSI) e dispõe sobre a sua nova estrutura orgânica e atribuições. Disponível em: <https://mpnormas.mpmg.mp.br/files/1/1/1-1-CB79-28-res_pgj_23_2019.pdf>. Acesso em: 15 maio 2021.

MINAS GERAIS. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. **Decreto nº 16.888**, de 12 de abril de 2018. Declara de interesse social os assentamentos que menciona e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal6.pbh.gov.br/dom/iniciaEdicao.do?method=DetalheArtigo&pk=1193279>> Acesso em: 20 maio 2021.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Ciclo de Políticas Públicas. Universidade Federal do ABC. Disponível em: <http://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%BAblicas.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Porto Alegre: **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez.2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt&format=pdf> Acesso em: 22/05/21.

TARAPANOFF, Kira. **Inteligência organizacional e competitiva**. Brasília: UNB, 2001.

VITORELLI, Edilson. O processo estrutural e processo de interesse público: esclarecimentos conceituais. **Revista Iberoamericana de Derecho Procesal**, v. 7, p. 147 – 177, Jan-Jun/2018.