

O DESAFIO DA INDUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COM BASE EM DADOS

Cristiana Ferreira M. Cabral de Vasconcellos
Promotora de Justiça do Ministério Público da Paraíba

Ícaro Ramalho Dionísio
Analista Ministerial do Ministério Público da Paraíba

Resumo

O presente artigo tem como objetivo discorrer sobre o uso de dados pela administração pública como instrumento capaz de auxiliar na tomada de decisão, com destaque para os Ministérios Públicos. Utiliza, para suas análises, o mapeamento do comportamento histórico que, ao longo das décadas, vem fortalecendo o uso de dados, assim como a importância desses para o processo de escolha no ambiente ministerial, enfatizando, inclusive, que, através deles, é possível a utilização de técnicas mais estruturadas de análise, como aquelas relacionadas ao uso de estatísticas descritivas e à construção de indicadores quantitativos. Para fortalecer a análise são utilizados dados reais disponibilizados abertamente pelo Conselho Nacional do Ministério Público, bem como pelo Ministério Público do Estado da Paraíba, e, através deles, são realizados testes comparativos visando à sensibilização sobre a adoção de dados pela administração pública como indutora de políticas públicas. Por fim, destaca os grandes desafios enfrentados para a implementação da cultura de dados e conclui salientando que a decisão apoiada em dados representa um avanço potencial na melhoria da gestão pública, mas que outras considerações devem estar presentes no processo decisório, como valores, ética e interesses políticos, sempre voltados para o melhor desenvolvimento e bem-estar social.

Palavras-chave: dados; Ministério Público; políticas públicas; custo de oportunidade.

Abstract

This article aims to discuss the use of data by public administration as a tool capable of assisting in decision-making, with a focus on Public Ministries. It uses, for its analyses, the mapping of historical behavior that, over the decades, has strengthened the use of data, as well as the importance of data in the decision-making process within ministerial environments. It emphasizes that, through data, it is possible to employ

more structured analysis techniques, such as those related to the use of descriptive statistics and the construction of quantitative indicators. To reinforce the analysis, real data openly provided by the National Council of the Public Ministry, as well as by the Public Ministry of the State of Paraíba, are used, and through them, comparative tests are carried out to raise awareness about the adoption of data by public administration as a driver of public policies. Finally, it highlights the significant challenges faced in implementing a data-driven culture and concludes by stressing that data-supported decision-making represents a potential advancement in improving public management. However, other considerations should also be present in the decision-making process, such as values, ethics, and political interests, all aimed at better development and social well-being.

Keywords: data; Public Prosecutor's Office; public policies; opportunity cost.

1 Introdução

Cada vez mais se torna imperioso que os entes públicos primem por um nível de organização que indique de forma sistemática e segura qual a melhor decisão e caminho a seguir.

Em um cenário gerencial, observa-se que toda prática de ato implica na geração de dados passíveis de visualização e análise crítica, de modo a guiar os passos seguintes.

Nessa conjuntura, é fundamental a busca constante pela qualidade dos dados, contanto que estejam completos, precisos e consistentes. Esse é o desafio para as organizações que desejem qualidade e resolutividade nas suas entregas.

Afinal, o princípio constitucional da transparência exige não só a publicização das ações de Estado, mas, de modo ainda mais tangível, a excelência de resultados que conduzam à primazia no desenvolvimento e no controle social.

Lidar com constantes problemas sociais de natureza complexa e multifacetados não é tarefa fácil, tampouco quando imbuídos de adentrar na identificação da diversidade da relação causal entre as

muitas variáveis. Contudo, é exatamente nessa dificuldade que surge a exigência de melhoramentos de forma e metodologia analíticas que conduzam a trilhas com soluções fáticas, equilibradas e de ganho geral.

Esta condição leva a refletir se o uso de dados por órgãos públicos como o Ministério Público, na atual conjuntura, já é capaz de tornar mais eficiente a implementação ou indução de políticas públicas garantidoras do bem-estar coletivo, sendo este o problema central a ser enfrentado nesta pesquisa.

Por seu turno, este questionamento conduz ao objetivo geral desta pesquisa que consiste em ampliar os conhecimentos sobre o uso de dados no Ministério Público Brasileiro, e de forma específica identificar se existem, atualmente, fontes de dados capazes de permitir a aplicação de técnicas mais estruturadas, a exemplo da análise de custo de oportunidade e da construção de indicadores quantitativos auxiliares da tomada de decisão.

Metodologicamente, utilizou-se da pesquisa bibliográfica e documental para o mapeamento das orientações científicas que fundamentaram o trabalho, bem como a aplicação de análise quantitativa frente aos dados por venturas coletados.

Esta pesquisa reveste-se de grande importância, tendo em vista os acelerados avanços tecnológicos advindos, principalmente, com a 4ª Revolução Industrial. Ademais, entender a importância do dado na busca do conhecimento é algo que, incrivelmente, ainda precisa ser desmistificado e conscientizados por muitos gestores públicos.

2 Comportamento Histórico

Em termos históricos, remonta-se que, desde os primórdios, os governantes já se utilizavam de registros para controlar recursos, tributos e populações. A contabilidade era registrada em tábuas de argila, papiros e pergaminhos, onde eram percebidos escritos de suas receitas, despesas e estoques. Evolutivamente, a forma de coleta, o armazenamento e as análises foram significativamente melhoradas. Para fins tributários, militares ou de planejamento urbano, temos o censo como uma prática antiga e recorrente.

Na Idade Média, a Igreja teve papel fundamental com seus escritos detalhados, inclusive de registros de nascimentos, quando ainda não havia esse papel e instrumento por parte do Estado.

Contata-se, na literatura, descritivos de diversos estudos com base em catalogação de dados que levaram a uma certa evolução, como os verificados nos escritos de Foucault, em *Vigiar e Punir*, quando se refere às mudanças na forma de punir os transgressores e criminosos:

A “invenção” dessa nova anatomia política não deve ser entendida como uma descoberta súbita. Mas como uma multiplicidade de processos muitas vezes mínimos, de origens diferentes, de localizações esparsas, que se recordam, se repetem, ou se imitam, apoiam-se uns sobre os outros, distinguem-se segundo seu campo de aplicação, entram em convergência e esboçam aos poucos a fachada de um método geral¹.

Vejam que há uma percepção de fases, mas também de padrões, de diversidades e localidades por onde se analisou o processo evolutivo. Mais adiante, discorre Foucault:

Uma observação minuciosa do detalhe, e ao mesmo tempo um enfoque político dessas pequenas coisas, para controle e utilização dos homens, sobem através da era clássica, levando consigo todo um conjunto de técnicas, todo um corpo de processos e de saber, de descrições, de receitas e dados. E desses esmiuçamentos, sem dúvida, nasceu o homem do humanismo moderno².

Na Era Moderna e com a nova versão de Estado, estabeleceu-se como padrão a burocratização da organização, passando-se a se exigir um volume cada vez maior de dados e, conseqüentemente, um sistema de registros mais complexos.

¹FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987. 288p. Do original em francês: Surveiller et punir. Bibliografia. Direito penal.

²FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*: nascimento da prisão; tradução de Raquel Ramalhete. Petrópolis: Vozes, 1987. 288p. Do original em francês: Surveiller et punir. Bibliografia. Direito penal.

Esse meio organizacional foi instituído por Max Weber, segundo o qual: o conceito de burocracia era antes de tudo melhorar os procedimentos internos da organização, na busca de decisões concretas e que pudessem melhorar a vida das pessoas e da equipe, buscando padrões de racionalidade e a eficiência no mecanismo da produção ou dos serviços prestados³.

No quadro a seguir podemos perceber a visão de Max Weber.

Tabela 1: VISÃO DE MAX WEBER NA TEORIA DA BUROCRACIA

1 – Divisão de trabalho. Os trabalhos são divididos em tarefas simples, rotineiras e bem definidas.
2 – Hierarquia de autoridade: os cargos ou postos são organizados em uma hierarquia. Cada um dos postos inferiores é controlado e supervisionado por um mais elevado.
3 – Seleção formal: todos os membros da organização serão selecionados com base em qualificações técnicas demonstradas por treinamento, educação ou exame formal.
4 – Regras e regulamentos formais: para garantir uniformidade e regulamentar as ações dos funcionários, os gerentes devem recorrer constantemente às regras organizacionais formais.
5 – Impessoalidade: regras e controles são uniformemente aplicados, evitando-se envolvimento com as personalidades e preferências pessoais dos funcionários.
6 – Orientação de carreira: os gerentes são funcionários profissionais e não proprietários das unidades que administram. Trabalham em troca de salários fixos e seguem suas carreiras dentro da organização.

FONTE: Rosana, 2016 apud Ribeiro, 2010⁴

Apenas na segunda metade do século XX, é que houve a revolução da informática, com reais reflexos na forma de coletar, armazenar e analisar dados, permitindo-se a uma maior sofisticação no uso estatístico e a geração de bancos de dados com capacidade gigantesca.

Atualmente, fala-se em Big Data e inteligência artificial, porquanto o volume massivo de dados exigiu que se buscasse meios de bem armazená-los, tratá-los e deles fazer uso, em um contexto em que o dado não se fixa em um único ambiente, mas advém de diversas fontes e seu compartilhamento, pré-processamento, estruturação e análise é cada vez mais necessários.

3 Desempenho do Ministério Público com dados

Enquanto instituição essencial à Justiça, cabe ao Ministério Público, dentre outras funções, induzir a criação ou melhoria de políticas públicas, atuando de modo efetivo na garantia de direitos fundamentais.

Dessa forma, perfeitamente alinhado com o novo conceito organizacional, não estaria ele a salvo da necessária transformação de sua massa de dados em ações concretas e eficazes. Afinal, sua constante atuação, sobretudo extrajudicial, representa uma rica gama de informações sobre as necessidades sociais, a partir das diversas violações de direito captadas, ainda que de forma individual, apontando, pois, para a área que mais exija sua atenção.

Com efeito, percebe-se ainda uma mitigação da atuação coletiva, e, em contrapartida, uma dedicação a questões individualizadas, em detrimento até de uma esperada cautela para com o bom uso da verba pública. Esse fator pode decorrer da falta de costume de se examinar o resultado do trabalho desenvolvido, especialmente sua eficiência e capacidade de mudança do estado inicial da demanda objeto de algum tratamento. Nesse sentido, incentivar ao uso da criticidade se torna ainda mais imperioso.

Porém, se por um lado deve-se buscar eficiência por meio do uso de dados, por outro, não há que se olvidar de cuidar da segurança desses dados, para que não haja nenhuma violação, especialmente com relação às constantes na Lei Geral de Proteção de Dados.

Não menos importante é traçar o equilíbrio entre a proteção de dados pessoais e o acesso à informação, também direito fundamental

trazido com a Lei de Acesso à Informação (LAI), sobre os dados que são produzidos ou utilizados. Convém frisar, pois, que os dois disciplinamentos são, na verdade, complementares e visam garantir o direito à informação e à proteção da privacidade. Portanto, para cada caso concreto, deve-se levar em conta os princípios da proporcionalidade, necessidade, transparência e segurança, contanto que estejam ambos os direitos em perfeita harmonia.

Muito embora a função do Promotor de Justiça lhe resguarde acessos diversos, prevalecendo a função que é essencial à garantia de direitos, a sua atividade também se pauta no cumprimento de direitos fundamentais, devendo, portanto, estar atento à proteção adequada dos dados que produzem e de que se utilizam, sendo esse mais um desafio da era digital.

Atento aos vários desafios e com uma visão macro do Ministério Público brasileiro, promove o Conselho Nacional do Ministério Público a edição de normativas que regem a atuação formal, direciona o trabalho e a estratégia a ser perseguida.

A atuação guiada por meio de dados está, pois, inserida no mapa estratégico nacional no objetivo: *Promover a melhoria contínua dos processos de trabalho, sendo reconhecido pelo alcance de níveis de excelência nos resultados institucionais com foco no cidadão*⁵.

Embora complexa, a atividade praticada a partir da análise de dados permite que se permeie por diversas áreas do direito, em especial aquela que exige a atuação precisa e eficiente do Ministério Público.

Nessa condição, buscar padrões recorrentes de violações de direito passa a ser o foco para identificar e definir o norte e o início de uma análise dirigida.

Para tanto, alguns questionamentos devem ser manejados, tais como: a) Existe uma repetição na conduta ou meio de violação de direito? b) Os sujeitos são os mesmos? c) As vítimas, são grupos vulneráveis da população? d) Quais regiões são mais afetadas?

Por via de consequência, as respostas, para melhor serem compreendidas e analisadas, devem ser alinhadas em tabelas e gráficos

⁵MAPA Estratégico CNMP. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/12208-livreto-do-planejamento-estrategico>.

capazes de trazer uma visualização de comportamentos, principais problemas e causas, que conduzam a uma iniciativa conclusiva de demanda a ser enfrentada de forma estruturada.

4 Transformando dados em conhecimento

Nas últimas 5 (cinco) décadas, movidos pelos efeitos da 3ª Revolução Industrial⁶, a sociedade global vem presenciando acelerados avanços na construção e gigantesca disponibilidade dos mais variados tipos de dados, condição também sentida no ambiente jurídico, que, nos últimos anos, vem movendo consideráveis esforços voltados a digitalização das demandas da sociedade.

Vale a ressalva que nem sempre a mera construção e disponibilidade do dado, principalmente em ambientes influenciados por complexos comportamentos sociais, podem representar informação capaz de auxiliar na tomada de decisão.

Zikmund (2006), destaca que é através do processamento adequado do dado que a informação poderá ser alcançada, afirmando que: Dados são fatos simples ou medidas registradas de certos fenômenos; *informação* é um conjunto ou grupo de fatos em formato adequado para dar suporte à tomada de decisão ou para definir o relacionamento entre dois elementos de dados. (Zikmund, 2006, p.28)

Oliveira (2005) pontua que o dado é a base para a construção da informação, mas só quando este é processado e trabalhado que ele pode se tornar útil, pois, segundo ele, “dado é qualquer elemento identificado em sua forma bruta, que, por si só, não conduz a uma compreensão de determinado fato ou situação” (Oliveira, 2005, p. 36).

Já ao conceituar informação, Oliveira realça que: É o produto da análise dos dados existentes na empresa, devidamente registrados, classificados, organizados, relacionados e interpretados em um determinado contexto, para transmitir conhecimento e permitir a tomada de decisão de forma otimizada (2005, p. 37).

⁶A 3ª Revolução Industrial é definida como o período de forte transformação social iniciada a partir dos anos 70 com a automação parcial e a ampla inovação tecnológica nos campos da informática, robótica, das telecomunicações, dos transportes, da biotecnologia, química fina, além da nanotecnologia (SAKURAI; ZUCHI, 2022; BRASIL, 2022; SILVA *et al.*, 2002).

A grande e crescente disponibilidade de dados ao longo das décadas fez surgir diversos conceitos e ações voltadas ao seu aproveitamento adequado, condição, inclusive, capaz de promover um fluxo contínuo e retroalimentador da busca pelo conhecimento, próprio da natureza humana, conforme podemos observar no fluxo a seguir:

Fluxo 1: Do dado ao conhecimento



Fonte: Desenvolvido pelos autores (2024)

Se por um lado o dado deve levar ao conhecimento, este, por sua vez, em seu processo natural de evolução, leva a novos questionamentos, impulsionando, desta forma, a busca e a construção de novos dados, condição intrínseca à natureza humana.

O processo evolutivo na busca e uso de dados, é, inclusive, um dos marcos para o surgimento da 4ª Revolução Industrial, através da facilitação ao acesso de diversas tecnologias disruptivas, tais como a Inteligência Artificial Generativa⁷, desenvolvidas pelo aprimoramento das técnicas de *machine learning*, com tradução literal para aprendizado de máquina.

Apesar dos atuais esforços na implementação de técnicas avançadas de Inteligência Artificial, principalmente no setor público, este ainda é um processo caro e complexo, o que dificulta a sua implementação no curto prazo.

Independente da aplicação ou não da Inteligência Artificial, o grande desafio contemporâneo da inteligência humana na utilização de dados ainda persiste, que é identificar se ele, o dado, apresenta-se como informação e, portanto, condutor ao conhecimento e, conseqüentemente, da reação humana.

Há algum tempo, tanto instituições públicas como privadas vêm se valendo de ferramentas, denominadas *Business Intelligence* (BI)⁸,

com tradução literal para inteligência de negócios, para consolidar seus dados e apresentá-los de forma mais amigável e estruturada, com utilização, por exemplo, de gráficos.

Evidencia-se, porém, que nem sempre as apresentações apenas gráficas do BI são capazes de sinalizar/sensibilizar para a necessidade de tomada de decisão das instituições, principalmente quando esta instituição atua em prol do benefício comum, como o Ministério Público.

Uma alternativa capaz de preencher esta lacuna, e que pode, perfeitamente, ser utilizada em conjunto com ferramentas de BI, são aquelas advindas do uso de princípios matemáticos aplicados para a construção de indicadores quantitativos.

4.1 Indicadores quantitativos como alternativa pela busca do conhecimento

Só através do conhecimento que se torna possível mudar um comportamento, e apenas dessa maneira será possível direcionar ações em busca do bem-estar. A quantificação é, portanto, um dos caminhos adotadas pela humanidade a diversas eras, e que auxilia a nossa capacidade evolutiva (Trzesniak, 2014).

Vale aqui o destaque que o processo de quantificação se submete a três fenômenos básicos, como pontua Trzesniak:

“Ao primeiro e provavelmente majoritário tipo os fenômenos cuja observação não permite inferir qualquer regularidade, repetição ou influência de condições causais. Esses ficam, então, fora do alcance da Ciência. Os outros dois tipos – o *determinístico* e o *estocástico* – são os que apresentam uma relação causal que faz sentido à lógica do cérebro humano, portanto nos permitem construir conhecimento.” (Trzesniak, 2014, p. 6)

Trzesniak (2014), buscando conceituar os fenômenos determinístico e o estocástico, aplica, de forma extremamente lúcida, o seguinte exemplo:

Um físico faz sua experiência e obtém o desfecho. Repete-a uma, duas, cem, milhares de vezes, e o desfecho é sempre o mesmo. Varia a intensidade de certas características necessárias da situação causal e observa – recorrentemente – variações correspondentes na intensidade de características do desfecho, mas *não* na sua natureza. Então tudo aponta para tratar-se de um processo determinístico.

Um empresário, por sua vez, cria um benefício para seus colaboradores de um determinado setor e todos ficam muito felizes e mais produtivos. Entusiasmado, estende o benefício para todos os setores da empresa e... metade dos colaboradores fica descontente e revoltada, 30%, indiferentes e apenas 20% ficam mais contentes e mais produtivos. Bom, ele se deparou com um fenômeno estocástico. Desfechos de naturezas distintas, até conflitantes, apesar de idênticas situações causais. (Trzesniak, 2014, p. 6)

Quando se trata de ciências fora do campo da exatidão, tais como o direito ou a economia, fica evidenciado que, na grande maioria das vezes, depara-se com fenômenos afetos aos estocásticos, algo que geralmente, dada à flexibilidade das hipóteses, apresenta uma certa resistência de usabilidade por parte dos pesquisadores destas áreas.

Importante entender que a quantificação, para se tornar realmente útil, precisa estar associada a um conceito qualitativo, conforme afirma Trzesniak (2014), ao pontuar que “A quantificação, então, é um recurso de que se deve lançar mão sempre que possível – mas, embora importante e útil, ela somente é pertinente quando associada a um conceito qualitativamente claro e bem estabelecido.” (Trzesniak, 2014, p. 8)

Relacionar o fenômeno qualitativo a um método quantitativo capaz de explicá-lo em sua totalidade, em áreas influenciadas por comportamentos sociais, é um desafio que pode se tornar impossível. Mas é importante entender que um indicador não necessariamente tem a única e exclusiva função de explicar o fenômeno, ele pode ser utilizado como um “termômetro” com potencial de alertar para a existência de um possível desequilíbrio comportamental, ocasião em que o indicador assume um papel avaliador.

4.1.1 Exemplo prático de uso de dados como caminho à inovação

Para a melhor compreensão do exposto acima, recorre-se à recente disponibilidade de ferramenta BI, intitulada “Portal de Análise, Desempenho e Indicadores (Padin)”, pelo Ministério Público do Estado da Paraíba. Nesta ferramenta, a instituição disponibiliza uma série de dados sociais, bem como de atuação finalística dos membros daquele órgão.

O sistema Padin, utilizado pelo Ministério Público da Paraíba, é uma ferramenta de acesso público, sendo encontrado na página oficial da instituição⁹, em cuja configuração trata de maneira automatizada os dados operacionais do sistema MPVirtual, apresentando-os no formato de BI, que nos permite fazer análises matemáticas, como veremos no decorrer do texto.

Por seu turno, o sistema MPVirtual é o instrumento de processamento e controle das atividades operacionais do Ministério Público do estado da Paraíba, com acesso restrito aos integrantes dessa instituição, e que utiliza o conceito de ERP¹⁰.

Em análise da ferramenta Padin, verifica-se que, no tocante a atuação finalística, nos anos de 2022 e 2023, pontualmente na área da saúde, os membros imbuídos de atuarem nesta temática, deslocaram esforços para 5.707 demandas formais (processos e procedimentos), o que, segundo a ferramenta, representa 1,60% da demanda total, distribuídos nos mais variados assuntos.

Um dos grandes desafios da atuação de um(a) Promotor(a) de Justiça é a sua distribuição de esforço entre as demandas individuais indisponível e a tutela coletiva, principalmente em temas complexos como a saúde.

Ao se analisar os dados postos no sistema Padin, verifica-se que, da forma como foi construído, este desafio enfrentado pelo membro não está claramente mapeado, tendo em vista que, apesar de ser de fácil identificação, as demandas individuais ou coletivas não se apresentam com clareza na ferramenta.

⁹Disponível em: Padin: <https://www.mppb.mp.br/index.php/pt/servicos/cidadao/padin>.

¹⁰“O ERP é uma plataforma de software desenvolvida para interligar diversos departamentos de uma empresa, possibilitando a automação e armazenamento de todas as informações do negócio, que passam a ser fornecidas de maneira instantânea e precisa, assegurando as tomadas de decisões.” (Entry, 2020).

Para melhor compreensão do que foi exposto, e se considerarmos que as demandas medicamentosas, do mesmo período, sejam todas exclusivamente individuais (o que geralmente acontece), o Padin totaliza 1.685 ocorrências, de tal sorte, conclui-se que os(as) Promotores(as) da Saúde deslocaram, no período analisado, aproximadamente 30% do seu esforço para atender demandas exclusivamente individuais, resultante da equação:

$$\sum_{t=0}^N \frac{B_t}{C_t}$$

Onde B_t representa o total de demandas individuais e C_t o total de demandas para os(as) Promotores(as) da saúde no período analisado, sendo o resultado encontrado convertido em percentual.

Esta simples equação, caracterizada como um indicador percentual, já amplia consideravelmente o nível de informação, e, portanto, o nível de sensibilidade para a construção de bases comparativas e metas, transformando o dado em informação e instigando o aprofundamento da análise para a busca do conhecimento.

5 O uso de dados pela ótica do custo da oportunidade

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), através de sua ferramenta intitulada “MP um Retrato”¹¹, demonstra que, entre os anos de 2021 e 2023, as instaurações de notícias de fato nos Ministérios Públicos Estaduais e no Distrito Federal se expandiram a uma taxa acumulada de 30,26%, saindo de 704 mil em 2021 para 917 mil notícias de fato em 2023.

Em conformidade com o artigo 1º, da Resolução CNMP nº 174/2017, temos que:

Art. 1º *A Notícia de Fato* é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

É, portanto, a Notícia de Fato (NF), o principal elo que conecta, formalmente, a demanda social aos sistemas de atuação do Ministério Público, quando a provocação parte da própria sociedade, sendo este instrumento a forma pela qual se materializa o pleito individual.

Sobreleve-se, porém, que a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 129, relaciona também como função do Ministério Público a proteção dos interesses *difusos e coletivos*, visando garantir o respeito aos Poderes e aos serviços de relevância pública. Não à toa que o CNMP, por intermédio da mesma resolução 174/2017, orienta sobre o uso de outro instrumento extrajudicial, denominado de Procedimento Administrativo (PA) que, conforme o artigo 8º, representa o meio próprio de atuação do membro do Ministério Público visando, dentre outras coisas, fiscalizar de forma continuada as instituições, com vista à garantia de direitos.

Ressalta-se que, entre os anos de 2021 e 2023, conforme se vislumbra no sistema “MP um Retrato”, o número de procedimentos administrativos instaurados nos Ministérios Públicos Estaduais e no Distrito Federal, voltados ao acompanhamento das instituições, caíram a uma taxa acumulada de -25,03%, saindo de 27.239. em 2021, para 20.421 procedimentos administrativos com o mesmo fim, ao final de 2023.

Verifica-se que, enquanto as notícias de fato se expandiram a uma taxa de 30,26% entre 2021 e 2023, os procedimentos administrativos voltados a acompanhar as instituições caíram a um percentual de -25,03% no mesmo período. Esta condição, pela natureza do comporta-

mento social e pelo papel do Ministério Público como impulsionador de políticas sociais, pode representar uma forte correlação, pois, a partir do momento que o Ministério Público reduz a sua participação no controle das instituições, involuntariamente, pode estar abrindo espaço para a redução na prestação do serviço público, resultando, portanto, na ampliação das demandas advindas diretamente da própria sociedade, caracterizada pela ampliação na demanda individual através de notícias de fato, sendo este o *custo de oportunidade* pela escolha.

Em outra perspectiva, uma possível explicação para a redução no número de procedimentos administrativos voltados a fiscalização seria, exatamente, a visão inversa da análise anterior, onde a redução dos procedimentos administrativos de fiscalização encontra justificativa na ampliação das demandas através de notícias de fato, tendo em vista que, enquanto o procedimento administrativo tem prazo de um ano para sua conclusão, a notícia de fato tem prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias. Neste cenário, a escolha do membro pode ser estimulada pelo prazo de duração do procedimento, haja vista que quanto mais curto mais rápido se dá a vazão à demanda. Mas que, da mesma forma, apresenta um *custo de oportunidade* nos mesmos moldes do relatado anteriormente, no entanto estimulado por um fator endógeno: a operação do membro (apoiado no prazo), pois a omissão do *parquet* no exercício da sua natureza fiscalizatória promoverá, indiretamente, o estímulo ao desserviço das instituições, o que potencializa o resultado em mais demandas individuais, e, portanto, uma ampliação do desequilíbrio.

5.1 Custo de Oportunidade

Para Horngren (1986 apud Beuren, 1983) o conceito de custo de oportunidade é extremamente abrangente, e está relacionado não apenas aos ganhos do que foi escolhido, mas também às perdas do que foi sacrificado, pois, segundo ele, o custo máximo despendido pelo abandono de uma ação deve ser superado pelo lucro máximo obtido pela escolha.

Apesar de ser mais usual nas análises de outras ciências, como a econômica, o conceito de custo de oportunidade vem há algum tempo sendo discutido e utilizado em diversos outros ramos científicos, como o direito, que utiliza de tais conceitos em campos específicos, a saber, a Análise Econômica do Direito.

Tabak (2015) em seu artigo “A Análise Econômica do Direito – Proposições legislativas e políticas públicas”, trabalha o custo de oportunidade sobre a ótica do custo x benefício, tomando como referência o Decreto Federal nº 4.176/2002, que trata dos requisitos para a propositura de projetos de atos normativos de competência do Poder Executivo Federal.

Neste decreto o autor destaca a relevância dada pelo legislador sobre a necessidade de se realizar análise prévia de custo x benefício como condição para se avaliar a pertinência dos projetos de atos normativos, sendo, inclusive, introduzido por ele modelos matemáticos capazes de avaliar se os benefícios totais previstos superam os custos totais nos cenários trazidos pela norma, nos possíveis intervalos temporais.

A inclusão de modelos matemáticos, bem como a construção de índices e indicadores são uma tendência trazida ao mundo jurídico com os avanços das tecnologias de informação, a partir da digitalização deste.

A utilização de sistemas eletrônicos como o Pje¹² e o MPVirtual¹³ introduzem a possibilidade de se atuar na resolução de demandas de forma mais célere, eficiente e gerenciável, e ao mesmo tempo com possibilidade de formar bases de dados fomentadoras de ações institucionais, como também de políticas públicas.

Apesar de tais transformações auxiliarem em análise mais aprimorada das escolhas realizadas pelo *parquet*, a exemplo do que se fez no início deste tópico, as mudanças comportamentais na atuação dos membros ainda encontram grandes barreiras, quer sejam pelas pressões normativas trazidas pelos prazos, conforme relatado anteriormente, quer sejam pela insegurança na eficácia de adoções de práticas preventivas, como aquelas orientadas pela tutela coletiva, principalmente quando o que está em jogo são temas extremamente complexos como o acesso à saúde.

Diante desta complexidade, propor uma mudança instantânea de conduta, objetivando o deslocamento da atuação ministerial da demanda individual, como ocorre com a medicamentosa, para a tutela coletiva,

¹²PJe é uma plataforma digital desenvolvida pelo CNJ em parceria com diversos Tribunais e conta com a participação consultiva do Conselho Nacional do Ministério Público, Ordem dos Advogados do Brasil, Advocacia Pública e Defensorias Públicas. (Fonte: Conselho Nacional de Justiça).

¹³Sistema de cadastro e informações de processos administrativos, extrajudiciais e judiciais do Ministério Público da Paraíba. (Fonte: Ministério Público do Estado da Paraíba).

pode trazer transtornos irreversíveis à prestação do serviço público. Mas, pontua-se que uma alternativa matemática simples pode ser um bom começo para sinalizar ao membro o quanto do seu esforço está sendo deslocado para demandas individuais, sensibilizando-o para análise do custo de oportunidade desta escolha.

6 Desafios

Em um mundo ideal, acredita-se que esse é o caminho com o qual se alcançará a justiça social. Todavia, a par de toda a evolução digital, algumas questões se apresentam: Estão, de fato, preparados? Os dados de que dispomos são confiáveis? Até que ponto eles representam a necessidade real? Por outro norte, temos uma estrutura para formação de dados confiáveis?

Essas indagações, constantemente, rondam o pensamento dos agentes envolvidos. Fato esse extremamente natural, sobretudo, quando as mudanças ocorrerem e ocorrem na velocidade da luz.

O cerne da questão está em encontrar o valor na informação extraída de cada dado, identificando, com perguntas certas, a sua representatividade. Parte-se, portanto, para exigir habilidades específicas nos profissionais responsáveis pela análise, como a perspicácia, para reconhecer padrões, fazer suposições baseadas em informações prévias e antever comportamentos, auxiliando o usuário do negócio nas tomadas de decisão e conclusões de suas metas.

A Administração Pública, de modo geral, precisa avançar no mesmo patamar, sem descuidar de trazer um equilíbrio entre seu avanço e o desenvolvimento da sociedade, seja de acesso aos meios digitais, seja de alfabetização tecnológica ou de uso de quaisquer das ferramentas que lhes ponham no contexto da era digital.

Com efeito, de nada adianta o ente público com uma administração de ponta, se sua população não atinge um patamar capaz sequer de usufruir de toda a gama de benefícios propiciados pelas estruturas digitais.

De outra banda, observa-se uma atenção a mais com a ética e a garantia de um direito fundamental, há pouco inserido na Carta Magna, elegendo nessa condição o direito à proteção dos dados pessoais. Pois,

em 2022, foi editada a Emenda Constitucional nº 115, que acrescentou o inciso LXXIX ao artigo 5º da Constituição Federal, com reconhecimento expresso do direito à proteção de dados como direito fundamental.

Não obstante, há muito que a doutrina reconhece a fundamentalidade do direito à proteção de dados, também tratada pelo Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal na confirmação da medida cautelar deferida pela Ministra Rosa Weber nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 6389, 6390, 6393, 6388 e 6387¹⁴.

É notório que, com a mesma velocidade com que se avançou tecnologicamente, também as violações de direitos e as práticas criminosas vêm se comportando.

Não à toa, voltam-se as preocupações com a contenção e a prevenção de eventos dessa magnitude.

A decisão adotada com base em todo esse processo crítico e analítico tende ao êxito na conquista de soluções adequadas e de resultados concretos.

Importa indicar que a tomada de decisão, inicialmente, deve estabelecer prioridades quanto às demandas que merecerão maior atenção, seja pelo impacto negativo que estejam causando, seja pela repercussão geográfica de onde ocorrem e em maior escala. Afinal, a tomada de decisão ou a escolha de determinada política pública a ser induzida, com base em evidências, tem por premissa maior eficiência, solução de problemas sociais e econômicos e, sobretudo, a melhor aplicação de recursos públicos.

Embora haja complexidade nos problemas sociais, buscar coletar informações cada vez mais precisas e identificar as relações de causa e efeito se torna imperioso. E tal só acontece mediante uma boa governança de dados.

¹⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Medida cautelar na ação direta de Inconstitucionalidade 6387/DF*. Relatora Ministra Rosa Weber. Julgado em 07 de maio de 2020. Sobre o tema, ver: GABARDO, Emerson; PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Direito à saúde e direito à proteção de dados pessoais em tempos de pandemia. In: BELLI, Luca; DONEDA, Danilo; HARTMANN, Ivar A.; SARLET, Ingo; ZINGALES, Nicolo. [org.]. *Proteção de Dados na América Latina: COVID-19, democracia, inovação e regulação*. Porto Alegre: Arquipélago, 2021, p.23-40; MENDES, Laura Schertel; FONSECA, Gabriel Campos Soares da. STF Reconhece Direito..., p. 471-489.

Para contextualizar os benefícios que o uso correto dos dados pode representar, traz-se à baila o estudo em que se mediu o impacto de denúncias on-line em um caso que se pretendeu implementar ações que reduzissem, tratassem ou tornasse visível a incidência de violência doméstica no Rio de Janeiro, aplicado a partir da análise de ferramenta criada em 2020 para que as denúncias fossem feitas por meio digital, evitando o contato direto com o meio policial e a revitimização:

A ferramenta online conectou diretamente as vítimas de DV ao sistema judiciário estadual, efetivamente ignorando o contato com a polícia — pelo menos inicialmente. Ao usar a ferramenta, as vítimas podem descrever os eventos com suas próprias palavras e oferecer qualquer evidência que possam ter (vídeos, fotos, áudio, etc.), bem como solicitar POs.

...

Os resultados revelam informações interessantes: a ferramenta online cumpriu seu papel de facilitar os relatórios de DV. O número mensal de POs solicitados aumentou em 29,5%, ou 373 em média, após a implementação dessa ferramenta¹⁵.

Nessa situação, com base nos dados apurados, foi possível idealizar uma ferramenta que facilitasse o acesso à denúncia e ao pedido de ordem de proteção (PO), em se tratando de violência doméstica (DV), de sorte que o número de casos denunciados aumentou consideravelmente. A par desta medida, outras análises poderiam suceder, especialmente para pensar uma política criminal com maior eficiência, sendo este apenas um exemplo do quanto se pode avançar ao observar as evidências dos dados.

Feita essa escolha, é necessário que se calcule os custos financeiros ou de esforços, a fim de garantir a execução do enfrentamento até a última etapa das ações planejadas.

Não obstante, avaliar os resultados é medida a ser executada para que se aquilate se houve respostas às demandas, identificando, pois, as estratégias melhores aplicadas e as que requerem aprimoramento.

¹⁵*Na ponta dos dedos: qual é o impacto?* FANTONI, Marylis C. *Acto das denúncias on-line de violência doméstica?* Artigo de Pesquisa publicado na *Public Administration Review*, 13 de outubro de 2024. p.2.

Por mais das vezes observa-se a participação social nas diversas ações intentadas pelo Ministério Público, seja porque foi qualquer do povo o agente provocador, seja por ter sido a sociedade o alvo de consulta do órgão, que buscou nela o apoio e o embasamento de suas iniciativas. Este é o alicerce para o caminho da transparência, princípio constitucional de que não se deve arredar.

Neste talante, os dados produzidos devem ser publicizados e acessíveis, respeitados os limites legais, contanto que se permita à sociedade o acompanhamento da atuação ministerial, tornando-a também partícipe do processo indutivo de políticas públicas, porquanto é a quem se destina todo e qualquer resultado.

Pensar nesse tipo de atuação estruturada requer um cuidado prévio com o dado de que se faz uso, primando pela sua qualidade e capacitação contínua de quem dele for dispor, para que sua interpretação seja o mais próxima possível da realidade do contexto objeto da demanda.

A confirmação da boa qualidade do dado e o cuidado para com este perpassa pela interoperabilidade com outros sistemas ou acesso a outras fontes de informação, que integradas ao conjunto de análises, permite maior aprofundamento do conhecimento situacional e garante confiabilidade ao resultado preliminar.

7 Conclusão

No transcorrer do texto pudemos observar que atuar com o uso de dados é buscar uma forma inteligente, otimizada e estratégica que importe em bons resultados, com menor custo e maior eficiência, na concretude do fortalecimento da democracia e promoção do bem-estar da população.

Enfatiza-se que a constante avaliação do impacto das ações realizadas leva necessariamente à busca de inovação, seja por meio de bases tecnológicas ou metodológicas, no afã de aprimoramento da análise dos dados e tomada de decisões.

Apesar do grande desafio, hoje é possível observar mudanças comportamentais de instituições públicas, a exemplo do Ministério Público do Estado da Paraíba, que disponibiliza ferramentas eletrônicas focadas na construção de dados, abrindo a possibilidade para a aplicação

de técnicas mais estruturadas de análises, tais como o uso de indicadores quantitativos.

O uso de dados permite a reflexão sobre o custo de oportunidade e, portanto, a ponderação se o sacrifício feito por certas escolhas compensa as recompensas por escolhê-las.

Contudo, não se deve olvidar que, embora a decisão apoiada em dados representa um avanço potencial na melhoria da gestão pública, trata-se de mais uma ferramenta a ser adotada, porquanto outras considerações devem estar presentes, como valores, ética e interesses políticos, sempre voltados para o melhor desenvolvimento e bem-estar social.

Referências

BEUREN, I. M. *Conceituação e contabilização do custo de oportunidade*. Cadernos de estudos FIPECAFI., 8. ed. São Paulo: 1993. v.8.

FANTONI, M. C. *Na ponta dos dedos: Qual é o impacto das denúncias on-line de violência doméstica?* Artigo de Pesquisa publicado na Public Administration Review, 2024.

FOUCAULT, M. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*; tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis, Vozes, 1987. 288p. Do original em francês: Surveiller et punir. Bibliografia. Direito penal.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. *Sistemas de informações gerenciais: estratégias, táticas, operacionais*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

RAINER, R. K.; CEGIELSKI, C. G. (2011). *Introdução a sistemas de informação*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier

RICHTER, R.; VICENZO, T. K.. *Fundamentos e teoria organizacional*; UNIASSELVI, 2016. 214 p. : il. ISBN 978-85-515-0041-5 1.Administração. I. Centro Universitário Leonardo Da Vinci

SAKURAI R.; ZUCHI, J. D. *As revoluções industriais até a indústria 4.0*. São Paulo: Faculdade de Tecnologia de Taquaritinga (FATEC), 2022. Disponível em: http://www.em.ufop.br/files/40_Sakurai_e_Zuchi_As_revolues_industriais_at_a_Industria_40.pdf. Acesso em: 24 out. 2024.

TABAK, B. M. *A análise econômica do direito: proposições legislativas e políticas públicas*, v. 52, n. 205, p. 321-343, Revista de Informação Legislativa, 2015. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf. Acesso em: 22 out. 2024.

TRZESMIAK, P. *Indicadores quantitativo: como obter, avaliar, criticar e aperfeiçoar*, v. 4, n. 2, p. 5-18, Navus – Revista Gestão e

Tecnologia, 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3504/350450614002.pdf>. Acesso em: 24 out. 2024.

TRINDADE, A. S. C. E.; OLIVEIRA, H. P. C. *Inteligência artificial (IA) generativa e competência em informação: habilidades informacionais necessárias ao uso de ferramentas de IA generativa em demandas informacionais de natureza acadêmica-científica*, v. 29, 2024. Disponível em: scielo.br/j/pci/a/GVCW7KbcRjGVhLSrmy3PCng/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 24 out. 2024.

ZIKMUND, W. G. *Princípios da pesquisa de marketing*. São Paulo: Thomson, 2006.