

Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação

*Luciano Da Ros**

University of Chicago, Estados Unidos

Resumo: O presente artigo busca identificar, a partir da análise da bibliografia pertinente, se existe um padrão predominante de interação entre o Ministério Público e os segmentos da sociedade civil que têm a tutela judicial de seus interesses constitucionalmente designada àquela instituição. O propósito é observar se existe algum consenso na literatura sobre a questão e apontar para seus possíveis erros e acertos. A partir deste levantamento e do exame dos estatutos legais que regem o órgão, pretende-se apontar novas direções para futuras pesquisas sobre o assunto, em razão da insuficiência dos estudos existentes.

Palavras-chave: Ministério Público; sociedade civil; relações sociedade-estado; dinâmica institucional; Ação Civil Pública.

Abstract: The present article proposes itself to map out, from the proper analysis of the pertinent literature on the field, if there is a preeminent pattern of interaction between, on the one hand, the Brazilian Public Prosecution Office (named *Ministério Público*) and, on the other one, the civil society segments whose judicial defense of interests and rights are

* Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (2006) e Mestre em Ciência Política (2008), ambos pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Constituição e Sociedade, vinculado à mesma universidade, desde 2004. Pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorando em Public Policy pela University of Chicago, Estados Unidos. Contato: lucianodaros@uol.com.br ou luciano_da_ros@yahoo.com.br

constitutionally designated to that institution. The goal is to observe if there is any consensus in the studies about the theme and appoint their respective positive and negative aspects. From this perspective and also from the exam of the legal statutes that rule the organ's action, it is intended to point new direction for future research in the field face to the insufficiency of the existent studies.

Keywords: Public prosecution office; civil society; state-society relations; institutional dynamic; class action.

1. Introdução

O presente trabalho objetiva identificar, a partir de uma revisão crítica da literatura pertinente, qual o perfil de interação entre os segmentos da sociedade civil que têm a tutela de seus direitos determinada em lei ao Ministério Público e esta instituição. Diga-se de antemão que não se objetiva, portanto, empreender pesquisa de caráter empírico, destinada à observação e à mensuração de resultados quantificáveis, voltados a responder satisfatoriamente à indagação, e tampouco pesquisa de viés normativo, sendo preponderante o enfoque analítico derivado da revisão a pesquisas já existentes sobre o tema, a partir da qual se buscará responder a questão proposta. Neste sentido, deve-se frisar que já há uma bibliografia que, se não chega a ser muito numerosa, pode ser considerada bastante aprofundada quanto a estes quesitos, de sorte que as conclusões aqui empregadas serão extraídas diretamente destes trabalhos, relacionando-os em certa medida com a bibliografia atinente à chamada *presença da sociedade civil* em contextos de recente institucionalização democrática. As únicas fontes de

informação para as conclusões aqui apresentadas serão obras e artigos científicos, além de estatutos legais capazes de dar conta do desenvolvimento institucional do Ministério Público brasileiro ao longo das últimas décadas. Neste mesmo sentido, vale frisar que o trabalho privilegia o exame interdisciplinar da questão, estabelecendo, para tanto, diálogo entre as análises de diferentes campos das Ciências Sociais brasileiras, mormente entre as áreas de Ciência Política e Sociologia.

Especificamente, portanto, busca-se analisar os interesses referentes a quais segmentos da sociedade civil são veiculados por meio de Ação Civil Pública (ACP), instrumento prioritário de ação do Ministério Público na tutela dos interesses coletivos e difusos após 1985 e, especialmente, após 1988, como resultado da nova conformação institucional do órgão advinda da Constituição promulgada naquele ano. O propósito desta análise é traçar um *perfil da interação* entre parte significativa da sociedade civil – aqueles grupos que têm seus interesses designados por lei como sendo de titularidade da defesa judicial do Ministério Público – e parte da sociedade política – a própria instituição do Ministério Público¹. Deseja-se, portanto, discorrer sobre a dinâmica observada entre estas duas sortes de atores e suas possíveis implicações para as análises mais amplas entre as relações entre sociedade e Estado no Brasil contemporâneo. Para empreender tal tarefa, faz-se pertinente compreender por quais vias a instituição, clara e historicamente

¹ Apenas para que fique claro, adota-se aqui uma concepção minimalista de *sociedade civil*, de acordo com a qual esta é integrada por organizações de interesses e movimentos sociais, sendo uma espécie de espaço intermediário entre o Estado e o mercado, não sendo sinônimo, portanto, da simples expressão *sociedade*, de caráter genérico, utilizada para designar o conjunto de habitantes de determinado país, região ou estado. De igual forma, a expressão *sociedade política* aqui é empregada para significar o Estado e o conjunto de instituições e órgãos que o integram. Para um aprofundamento sobre esta discussão, consulte-se a obra de Arato & Cohen (1994).

identificada com o papel de acusador no processo penal, passou a ser constitucional e legalmente encarregada da defesa do interesse público no Brasil contemporâneo.

2. Desenvolvimento Institucional do Ministério Público Brasileiro: do “j’accuse” à retórica da defesa do interesse público

Em que pese o Ministério Público esteja histórica e funcionalmente identificado com a promoção da ação penal pública, nas últimas décadas o órgão viu incrementas significativamente suas prerrogativas no Brasil, em um processo de deslocamento de atribuições claramente em direção à defesa dos interesses de segmentos importantes da sociedade civil. Este ponto merece algum destaque, visto que tratativas internas ao órgão, ocorridas em especial a partir do final da década de 1970 e que se estenderam até a elaboração da nova Constituição, foram decisivas para que este novo papel lhe fosse conferido. Como é sabido, até o período anterior à Constituição de 1988, o Ministério Público exercia e dupla e dúbia função de representar judicialmente tanto o Estado quanto o interesse público, além de seu tradicional papel de acusador no processo penal. Conforme consta, ao longo do final dos anos 70 e início dos anos 80, em uma série de conferências nacionais da instituição, promotores e procuradores passaram a expor suas intenções de cada vez mais representarem um interesse tido como público, em detrimento das funções de representação judicial do Estado, não considerada, esta última, verdadeira vocação da instituição (Bonelli, 2002, p. 139-206;

Maciel, 2006)². Essa encarnação de um suposto interesse verdadeiramente público seria acompanhada da devida atenção à tradicional função de promotor da ação penal, tida também como interesse público, eis que zelaria pela segurança e ordem públicas. Por esta via buscava-se também ampliar a autonomia do órgão frente aos interesses políticos, e mesmo político-partidários, que geralmente se encontram atrelados à defesa judicial dos interesses estatais. Ressalte-se que essa busca pela mudança e ampliação das atribuições da instituição se deu especialmente no interior dos Ministérios Públicos estaduais, e não no âmbito do Ministério Público Federal, então claramente identificado com a União e com seus respectivos interesses.

O ano de 1981 pode ser identificado como o marco de início do processo que levaria o Ministério Público brasileiro a exercer a função de representar judicialmente os interesses públicos e difusos. Dois estatutos legais importantes puderam ser observados por ocasião daquele ano, com a aprovação, respectivamente, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (*Lei nº. 6.938/81*) e da Lei da Organização do Ministério Público Estadual (*Lei Complementar nº. 40/1981*). A retórica da defesa do interesse público pela instituição foi finalmente cristalizada em lei, quando pioneiramente se previu a existência de um instrumento processual a ser utilizado pelo Ministério Público para a defesa do meio ambiente, considerado este interesse público, conforme consta do art. 14, IV, § 1º da Lei nº. 6.938/81. Pela primeira vez admitia-se, do ponto de vista legal e funcional, que os membros do Ministério Público pudessem adotar a postura que vinham pleiteando, qual seja, a de defensores de

² Os trabalhos de Débora Alves Maciel (2006) e Maria da Glória Bonelli (2002, p. 139-203), embora voltados à análise do Ministério Público do Estado de São Paulo, resguardam importante similaridade ao que ocorreu em boa parte do país.

interesses propriamente públicos, não confundidos com aqueles do Estado. Ressalte-se que a Lei de Organização da instituição, daquele mesmo ano, pioneiramente previu a existência da Ação Civil Pública, instrumento processual que se tornaria provavelmente o principal na atuação do órgão com vista à defesa do interesse público, como consta em seu art. 3º, III. A regulamentação completa e aprofundada da ACP, entretanto, somente foi realizada quatro anos depois, em 1985, por meio da Lei nº. 7.347/85, conhecida justamente pelo nome de Lei da Ação Civil Pública. A referida lei, entretanto, não se limitou a regular a ACP no que tange à defesa do meio ambiente. Em verdade, esta lei agregou diversos novos interesses passíveis de tutela judicial pelo Ministério Público, ampliando sobremaneira o raio de ação do órgão e finalmente colocando-o em contato direto com a representação judicial dos interesses de amplos segmentos da sociedade. Além da já consolidada defesa do meio ambiente, ali também se agregaram a defesa jurisdicional dos interesses dos consumidores, a proteção a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a defesa da ordem econômica, além da cláusula aberta referente à defesa de “*qualquer outro interesse difuso ou coletivo*” (art. 1º, V, da Lei nº. 7.347/85).

Pela primeira vez, portanto, o Ministério Público passava a exercer de modo pleno o papel de defensor dos interesses da sociedade, o que antes só podia ser realizado no âmbito judicial *sem a mediação institucional deste órgão*, por meio da Ação Popular³. Com o advento da

³ A Ação Popular (AP) pode ser considerada o primeiro instrumento processual voltado à defesa dos interesses públicos. Ela podia (e ainda pode) ser proposta por qualquer cidadão para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista (confirme consta da Constituição de 1946, art. 141, § 38 e da Lei nº. 4.717/65). A diferença crucial entre a ACP e a AP, portanto, é que esta última *não* pode ser proposta pelo Ministério Público.

Constituição de 1988, a instituição não abandonou sua tradicional função de promotora da ação penal pública e passou a exercer, além desta, apenas a defesa dos interesses difusos e coletivos, deixando a defesa dos interesses do Estado a cargo de outros órgãos. No caso, a defesa dos interesses judiciais da União passou a ser patrocinada pela Advocacia Geral da União e a defesa dos interesses dos Estados e Municípios por suas respectivas procuradorias. Por seu turno, o Ministério Público passou a ser considerado “*essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (art. 127 da Constituição de 1988). Na ocasião, agregou-se também ao rol de suas funções a defesa dos direitos e interesses das populações indígenas (art. 129, V, da Constituição de 1988).

O período de 1985 a 1988, portanto, consolidou a trajetória iniciada no final dos anos 70. Deste momento em diante, o Ministério Público estaria liberto das tarefas de representação funcional do Estado e poderia dirigir sua atenção de forma praticamente integral à defesa daquilo que considerava serem interesses públicos, não abandonando sua tradicional função de acusador do processo penal, conforme frisado. Com o passar dos anos, se assistiu ao aprofundamento destes elementos, acumulando o Ministério Público um conjunto crescentemente mais amplo de funções pertinentes à defesa dos interesses de amplos segmentos da sociedade civil, entre as quais se destacam a defesa jurisdicional dos direitos e interesses da pessoa portadora de deficiência (*Lei nº. 7.853/1989*), da criança e do adolescente (*Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº. 8.069/1990*), de minorias étnicas, da família, do idoso (*Lei Orgânica do Ministério Público da União, Lei Complementar nº. 75/1993*); regulamentação e expansão da defesa dos direitos dos consumidores

(*Código de Defesa do Consumidor, Lei nº. 8.078/1990*); funções relativas à fiscalização da aplicação dos recursos orçamentários destinados à saúde pública (*Lei Orgânica da Saúde, Lei nº. 8.080/1990*); defesa da ordem urbanística (*Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001*); e as defesas da ordem econômica e da economia popular (*Conforme interpretação resultante da Lei nº. 8.884/1994 e da Medida Provisória nº. 2.180-35/2001*). De 1988 até hoje, entre as várias funções atribuídas ao órgão, somente a proteção aos danos causados aos investidores no mercado de valores mobiliários, atribuição conferida ao órgão pela Lei nº. 7.913, de 1989, destoa um pouco do padrão apresentado anteriormente. Como se observa, a regra parece efetivamente ser a defesa dos interesses de grupos minoritários já previamente organizados, especialmente em torno de questões recentes e que contam com ampla mobilização por parte de segmentos da sociedade civil, como a defesa do meio ambiente, dos consumidores, do patrimônio artístico e cultural (material e imaterial) e da ordem urbanística. É no mínimo curioso observar que em grande medida se tratam de assuntos ditos *pós-modernos*, que dividem a sociedade sob linhas não convencionais e que não implicam, portanto, em uma atuação da instituição frente a temas mais densamente políticos, como a macroeconomia e as políticas fiscal e tributária que, em uma primeira análise, também poderiam ser classificados como interesse público⁴.

⁴ Há, neste sentido, um interessante paralelo a ser feito em relação aos temas destinados à tutela jurisdicional do Ministério Público e a atuação legislativa individual dos parlamentares brasileiros que, por preferirem delegar a iniciativa legislativa sobre temas politicamente sensíveis (econômicos e redistributivos) ao encargo do Poder Executivo, também se dedicam a temas tópicos, de baixa repercussão e não alinhados às divisões políticas tradicionais. Neste sentido, veja-se o trabalho de Amorim Neto & Santos (2003).

Neste sentido, é lícito afirmar que os grupos cuja titularidade de proteção jurisdicional pertence ao Ministério Público são tipicamente grupos detentores do que se poderia chamar de “*direitos especiais*”, isto é, grupos cujas situações envolvem o reconhecimento pelos outros indivíduos da necessidade de tratamento diferenciado. A defesa jurisdicional dos interesses de portadores de deficiência, de crianças, de adolescentes, de idosos e de minorias étnicas são exemplos claros dessa tendência àquilo que se poderia designar ser uma “*tutela ao reconhecimento*”. Por outro lado, importa observar que a defesa dos interesses de indivíduos ditos *hipossuficientes*, isto é, aqueles sem condições de pagar por serviços advocatícios, não se enquadram no rol de atividades do Ministério Público, embora também pudesse ser encarada como atividade própria à defesa de interesses públicos. Como se sabe, tal função é de titularidade da Defensoria Pública, instituição também criada pela Constituição de 1988. Consagrou-se desta forma uma separação estanque entre a assistência por razões econômicas (atividade da Defensoria Pública) e os demais tipos de demandas, em torno de interesses mobilizados e/ou de direitos especiais (encargo do Ministério Público).

Este incremento significativo de funções pelo qual passou o Ministério Público no Brasil das últimas décadas não passou despercebido por diferentes autores da área das Ciências Sociais. Ao contrário, a partir de meados da década de 1990 diversas análises começaram a se fazer presentes tentando dar conta de explicar as possíveis implicações do fenômeno. Expor estas leituras de modo a observar seus aspectos comuns e eventuais divergências é o que se passa a fazer a seguir.

3. Leituras sobre os Papéis Recentes do Ministério Público no Brasil: tutela, revolução processual e mediação

Em que pese sejam recentes e reduzidos em número, os trabalhos que integram este debate são especialmente ricos em divergências. Das poucas análises realizadas sobre o Ministério Público após o incremento de funções exposto anteriormente, poucas concordam entre si sobre qual papel a instituição vem adotando nos anos recentes e como vêm se processando as relações entre o órgão e os segmentos sociais por ela representados judicialmente. De modo esquemático, buscou-se enquadrar essas visões em tipologias coesas, de modo a ordená-las segundo suas linhas principais. A classificação, bem como a apresentação de cada uma dessas visões pode ser observada na sequência.

A primeira corrente passível de identificação foi justamente a que primeiramente, do ponto de vista cronológico, se manifestou no interior da análise política realizada no Brasil. Basicamente, esta perspectiva ressalta o papel negativo da atuação do Ministério Público *vis-à-vis* sociedade civil. A leitura realizada pelos autores que podem se enquadrados nesta perspectiva vê o Ministério Público fundamentalmente como um *órgão tutelar*, que busca, ao representar a sociedade civil, substituí-la, avocando-se único titular verdadeiramente capaz de defender seus interesses e de agir em prol de um bem público que transcenda as motivações particulares, potencialmente presentes na atuação direta destes grupos. Os influentes estudos de Rogério Bastos Arantes (1999; 2002), bem como os de Fábio Kerche (2007) e Júlio Aurélio Vianna Lopes (1998; 2003) são exemplos dessa visão que, em última análise remete a modelos de cooptação política no moldes daqueles apresentados

em trabalhos clássicos de sociologia política brasileira, como os de Simon Schwartzman (1982) e Raymundo Faoro ([1958] 2001). De acordo com essa visão, o voluntarismo político do órgão, a orientação ideológica de seus membros e a busca do papel politizado da instituição seriam informados por uma visão da sociedade civil brasileira essencialmente incapaz de defender seus próprios interesses, o que seria duramente agravado por instituições políticas (Executivo e Legislativo, especialmente) insatisfatórias no cumprimento de seu papel representativo. Trata-se, portanto, de um enfoque que ressalta o caráter verticalizado e mesmo paternalista da atuação do órgão, que em certos momentos assemelha-se a visões como o *autoritarismo instrumental* de que fala Wanderley Guilherme dos Santos (1978). Esse enfoque, portanto, vê com maus olhos o protagonismo do Ministério Público na defesa dos interesses públicos e difusos não apenas porque manteria amesquinhada a sociedade civil, tornando-a permanentemente dependente do órgão, mas também porque este modo de atuação ameaçaria inclusive a própria independência funcional da instituição. Desta ação de tutela do Ministério Público em relação à sociedade civil resultaria um duplo movimento perverso, dificultando, por um lado, no momento presente, iniciativas emancipadoras por parte da sociedade civil e, por outro lado, em médio e longo prazo, comprometendo a autonomia da instituição ante sua politização, considerada excessiva.

Em flagrante contraste com a visão anterior emerge uma segunda corrente da literatura que deu tratamento ao tema. Trata-se de análises um pouco mais recentes, entre as quais podem ser incluídos, em especial, os estudos decorrentes da parceria firmada entre a Associação de Magistrados Brasileiros (AMB) e o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), coordenados por Luiz Werneck Vianna

(Vianna & Burgos, 2002; 2005). Se a visão anterior apresentava-se pessimista em relação à atuação do Ministério Público, esta parece bastante otimista no que se refere às interações entre a sociedade civil e o órgão aqui estudado. Projetam, portanto, no Ministério Público uma função de proteção de minorias e de diversos grupos formadores da sociedade civil, advogando a existência de um potencial virtualmente transformador – e mesmo revolucionário – da realidade social a partir da atuação da instituição. Os estudos dessa vertente ressaltam o papel legitimador das denúncias e das representações oferecidas ao Ministério Público, destacando a importância da instituição como novo *locus* de representação política (ainda que puramente funcional), possibilitando o que denominam ser uma *soberania complexa*, ofertando mais canais de diálogo entre, por um lado, os grupos de interesses e movimentos sociais e, por outro, o próprio Estado, compreendido como a instituição ora examinada. Dessa interação surgiriam as possibilidades de significativas transformações sociais, ainda que gradativas e operacionalizadas pela via judicial, naquilo que os autores denominam ser uma *revolução processual*, com inegáveis efeitos multiplicadores sobre a arena política. Importa ressaltar, entretanto, que esse potencial transformador atribuído ao Ministério Público, nesta visão, deve-se mais aos canais que este abre à sociedade civil do que à sua própria atuação inercial. Informa esse grupo de autores uma visão bastante ativa e mesmo transformadora da sociedade civil brasileira contemporânea, cujas demandas seriam canalizadas pelo Ministério Público, órgão robusto institucionalmente e capaz, portanto, de implementar essas mudanças, mas que só atuaria assim por pressão destes grupos e movimentos sociais. Há, neste particular, um paralelismo interessante a ser traçado entre esta visão sobre a instituição e a perspectiva projetada por Jenny Pearce (2004)

sobre o tipo de sociedade civil existente na América Latina e, por extensão, no Brasil, que se caracterizaria pelo comprometimento com um ideal profundo de transformação social e não apenas com a tradicional meta de representação de interesses. No caso, esta visão transformadora da sociedade civil apresentada pela autora encontraria eco na atuação de um Ministério Público que se tornaria transformador por canalizar essas demandas. A leitura empreendida por Pearce sobre o modelo de sociedade civil latino-americana ressalta o papel dos movimentos sociais existentes na região, fortemente vinculados às idéias de mudança radical da realidade social por meio de uma participação política ampliada, ante a alegada insuficiência do modelo liberal de democracia. Idéia muito semelhante se encontra presente nos escritos dos autores integrantes da segunda vertente interpretativa, no conceito de *soberania complexa*, que prega a multiplicação de espaços de participação capazes de influir direta ou indiretamente na arena política. Mais do que isso, ambos os autores trabalham com a idéia da construção de um bem comum acima da soma dos interesses individuais e setoriais, o que, em verdade, se faz bastante presente na retórica de muitos membros do Ministério Público. Os trabalhos de Luiz Werneck Vianna e Marcelo Baumann Burgos reforçam esse padrão de sociedade civil ao admitirem a possibilidade gradativa de emancipação social a partir da interação com a instituição aqui analisada. Relembre-se ainda que, na visão dos autores, é da interação entre Ministério Público e sociedade civil que emergem as possibilidades de transformação social. Entretanto, isto se dá especialmente por força da pressão exercida por grupos sociais, o que reforça a similitude entre a visão desta corrente interpretativa e a visão de sociedade civil latino-americana, transformadora e participativa, apresentada por Pearce.

Por fim, pode-se identificar, ainda que por exclusão, um terceiro conjunto de autores que adota de uma visão alternativa aos dois grupos anteriormente expostos, observando tanto as potencialidades como as limitações da atuação do Ministério Público no Brasil contemporâneo. Neste universo de análise, importa mencionar especialmente os trabalhos de Débora Alves Maciel (2002; 2006) e aquele resultante de sua parceria com Andrei Koerner (Koerner & Maciel, 2002). O que ressaltam os autores desta visão é especialmente o cuidado metodológico que se deve ter quando se analisa uma instituição grande, complexa e multifacetada como é o Ministério Público brasileiro. Os autores ressaltam a necessidade de trabalhos menos generalizantes e, portanto, mais específicos e aprofundados sobre as diversas instâncias e formas de atuação da instituição, evitando a construção de imagens totalizantes e lineares sobre ela, como tenderam a realizar as correntes anteriores. Mesmo chamando a atenção a esses aspectos importantes, os autores acabam endossando uma visão intermediária e ainda um tanto generalizante sobre as interações que a instituição estabelece com setores da sociedade civil, que não chega a se afastar completamente daquilo que consideram ser os equívocos das duas outras leituras expostas. No caso, se o Ministério Público não pode ser enquadrado como pretense substituto da sociedade civil, também não pode ser colocado como agente promotor de transformações sociais significativas. Ao invés disso, os autores advogam ser o Ministério Público brasileiro uma espécie de *órgão de mediação* entre vários setores da sociedade civil e do Estado, sendo capaz, por sua posição estratégica na arquitetura institucional, de promover coordenação entre vários grupos de interesses e movimentos sociais sem se tornar, contudo, insensível a eles. Trata-se, portanto, de uma visão cujo paralelo na literatura referente à presença da sociedade

civil encontra em trabalhos como os de Iris Marion Young (2000), que enfatizam a importância das instituições do estado como coordenadoras das iniciativas sociais. Esse papel de intermediação poderia ser sentido nas denúncias realizadas ao órgão e no encaminhamento que este confere a elas. Entretanto, o perfil de atuação permanece dependente de conjunturas específicas nas quais ora o órgão apresentará um papel mais tutelar, ora um papel mais transformador. Um aspecto claramente positivo nesta vertente de análise é sua postura *menos normativa* em sua leitura sobre a atuação do órgão, não a condenando (como parece ser a tendência entre os integrantes da primeira perspectiva apontada) e tampouco a endossando (a exemplo da segunda corrente de análise).

4. Crítica das Leituras Existentes

Mais do que identificar entre as correntes de análise apresentadas aquela que possa ser apontada como a mais articulada e capaz de explicar a relação estabelecida entre o Ministério Público e a sociedade civil no Brasil contemporâneo, parece ser o caso de analisar todas criticamente, identificando pontos sujeitos a possível correção e aspectos que merecem melhor tratamento, além de aspectos positivos que efetivamente contribuem para a compreensão da atuação do órgão frente aos interesses que da sociedade civil.

Em primeiro lugar, como Fábio Kerche (2007) e praticamente todos os integrantes da primeira vertente analítica observam e a exemplo com o

que ocorre nas instâncias inferiores do Poder Judiciário brasileiro⁵, parece haver uma profunda atomização nos trabalhos dos promotores e procuradores de justiça, que permanecem bastante separados uns em relação aos outros no exercício de suas atividades e carentes de uma política institucional que os aglutine em torno de assuntos e propósitos comuns. Semelhante distanciamento entre os integrantes da instituição praticamente inviabiliza a identificação de um perfil único de atuação do órgão e, por via de consequência, de apenas um tipo de interação que este estabeleça com a sociedade civil. Há, obviamente, núcleos temáticos no interior da instituição, mas estes parecem se formar mais por iniciativa de determinados membros da instituição, que voluntariamente se agrupam em torno de alguns assuntos, do que por uma política institucional efetivamente adotada pelo conjunto do órgão. Isto conduz a duas observações distintas, mas relacionadas e importantes no que se refere ao alcance das conclusões alcançadas pelas pesquisas existentes. A primeira refere-se à possibilidade de que todas as leituras até então apresentadas resguardem razoável dose de verossimilhança e que correspondam a diferentes aspectos de uma mesma realidade observada. Quer dizer, como apenas forçosamente pode-se falar na existência de um único Ministério Público, regido e capitaneado de forma hierárquica pela Procuradoria-Geral da República, faz-se presente a possibilidade de que vários diferentes perfis de interação da instituição com a sociedade civil coexistam no interior do mesmo órgão. Isto significa, portanto, que as leituras até então apresentadas pelos pesquisadores, ao invés de serem tratadas necessariamente como rivais, possam ser encaradas, todas elas,

⁵ Conclusões semelhantes sobre as instâncias inferiores do Poder Judiciário podem ser encontradas nas obras de Rogério Bastos Arantes (1997) e Matthew Taylor (2008), por exemplo.

como parcialmente corretas e em certa medida complementares. É como se todas estivessem analisando elementos diferentes de uma mesma instituição e tentando, a partir da observação de apenas algumas partes do fenômeno, propor-lhe uma explicação que se pretende universal. Isto possivelmente significa que a maioria das pesquisas está correta nas conclusões que extrai dos exames empíricos que realiza, mas que estas conclusões dificilmente podem ser aplicadas a todos os casos em que o órgão interage com segmentos da sociedade civil, sendo válidas apenas para os casos dos quais se extraiu os dados coletados.

A segunda observação derivada da constatação da atomização dos trabalhos de promotores e procuradores dirige a pesquisa a um aspecto já abordado no conjunto das observações introduzidas pela terceira vertente de análise, mas que merece receber mais atenção e cuidados. Trata-se de buscar *contextualizar* de forma mais adequada e aprofundada a atuação do Ministério Público frente aos interesses que afirma representar da sociedade civil. A exemplo do que se encontra presente em trabalhos como os de Maria da Glória Bonelli (2002) e Maria Tereza Sadek (1997; 1998; 2000), que dificilmente podem ser enquadrados em qualquer das três vertentes de análise expostas previamente por não pretenderem construir imagens generalizantes da instituição, acredita-se que deveria ser prioritário entre os analistas examinar a instituição sem a pretensão de fornecer um juízo genérico sobre sua interação com a sociedade civil. Falar em um único perfil de atuação do *Ministério Público*, sem quaisquer qualificativos referentes ao âmbito de atuação ou recorte temático tratado, parece ser um esforço analítico praticamente invencível, como fornecer uma explicação universal ao comportamento de todos os órgãos que possam ser colocados sob o manto do nome *Poder Legislativo*, como Assembléias Legislativas estaduais, Câmaras

Municipais e próprio Congresso Nacional, analisando apenas um deles e extraindo conclusões que objetivem explicar todos. Semelhante contextualização nos estudos do Ministério Público no Brasil, portanto, deve levar em conta pelo menos as seguintes diferenças sem as quais o máximo que se pode constituir é uma visão genérica e um tanto enviesada sobre a atuação da instituição: *a)* diferenças relativas à estrutura institucional, às atribuições constitucionais e legais, e aos diferentes níveis hierárquicos que existem entre o Ministério Público Federal, os vários Ministérios Públicos estaduais e o Ministério Público do Trabalho, para não falar na própria Procuradoria-Geral da República; *b)* variações regionais, estaduais e em alguns casos locais referentes aos diferentes contextos políticos, em meio aos quais a instituição se insere, a exemplo do que já foi observado em outros trabalhos no que se refere à atuação dos Poderes Judiciário e Legislativo⁶; *c)* analisar não apenas o papel exercido pelo Ministério Público na representação judicial de interesses da sociedade civil, mas também o perfil desta e sua própria atuação frente a cada realidade e em relação a diferentes temas e âmbitos de atuação. Acompanhar judicialmente os interesses do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em um contexto de ocupações de terras eventualmente improdutivas é uma atividade significativamente diferente de fiscalizar postos de combustíveis no intuito de verificar a possível formação de cartéis e eventuais danos aos consumidores, por exemplo. Neste sentido, parece igualmente fundamental compreender como a própria sociedade civil se organiza e articula na defesa de seus

⁶ Trabalhos como os de Luiz Werneck Vianna et alii (1997), Maria Tereza Sadek (2001) e Luciano Da Ros (2008) tecem conclusões importantes a respeito dos condicionantes locais e estaduais na atuação do Poder Judiciário. Por sua vez, no que se refere ao Poder Legislativo, os trabalhos organizados por Fabiano Santos (2001) são especialmente importantes.

interesses e como ela faz uso ou não do Ministério Público para tanto, bem como as situações em que este efetivamente busca substituir e não apenas representar judicialmente os interesses daquela, cooperando com os seus propósitos.

5. Conclusão e Apontamentos para Pesquisas Futuras

O presente trabalho buscou identificar os perfis de interação apresentados entre o Ministério Público e parte da sociedade civil que tem a titularidade da defesa de seus interesses designada em lei àquela instituição. Mais do que atingir esse objetivo, restou evidenciada a necessidade, já alertada explicitamente por Débora Alves Maciel e Andrei Koerner (2002), de estudos mais específicos e menos generalistas a respeito dos novos papéis assumidos pelo Ministério Público a partir da década de 1980. Mais ainda, como já foi dito, o Ministério Público é uma instituição muito grande, complexa e diversificada e que atua em diferentes regiões do país, defrontando-se com os mais variados tipos de sociedade civil e respondendo pelos mais diferentes temas que cada contexto propicia. Adotando-se os cuidados metodológicos apresentados nas críticas às leituras expostas, podem ser sugeridos alguns tópicos para a formulação de uma agenda de pesquisas futuras referente a aspectos ainda pouco examinados na atuação do Ministério Público brasileiro em sua relação com grupos de interesse e movimentos sociais. Três diferentes propostas podem ser realizadas neste sentido.

A primeira deriva-se diretamente do perfil atomizado de atuação dos integrantes da instituição e refere-se, em um primeiro momento, às *tensões internas* ao órgão, potenciais fontes de conflito interno e que

podem demandar formas para a resolução de controvérsias. Semelhante questão pode ser ilustrada pela defesa dos direitos de crianças e adolescentes. Se por um lado, como já se mencionou, a instituição foi colocada como defensora judicial da infância e da adolescência (*Lei 8.069/1990, Estatuto da Criança e do Adolescente*), por outro lado, muitos de seus membros pregam abertamente a redução da maioridade penal, adotando um discurso marcadamente punitivo em relação a este grupo de indivíduos (Azevedo, 2005). Pode-se cogitar que outras tensões internas semelhantes a esta percorram toda a instituição, traçando linhas de descontinuidade em seu interior com relação aos mais variados temas. Pensar sobre essas tensões provavelmente contribuirá para elucidar como atuam os diversos agentes do Ministério Público frente aos diferentes temas e contextos que se apresentam ao órgão e que demandam sua atuação. Neste particular, pode-se pensar no aspecto inverso, isto é, naquele atinente aos poucos temas que efetivamente aglutinam a totalidade dos membros da instituição, dando vazão à formação de *espaços de consenso*. Um caso claro parecem ser as demandas de caráter corporativo, como aquelas referentes a salários e à conservação e expansão de atribuições do órgão, de que serve como exemplo a regulamentação das funções de investigação por seus membros. Ainda neste plano, outro aspecto importante a ser estudado parece ser como se dá a *relação entre as diferentes hierarquias da instituição* e como elas se portam frente aos distintos âmbitos em que podem representar judicialmente os interesses da sociedade civil. Neste particular, merece atenção a atuação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), órgão criado pela Emenda Constitucional nº. 45, de 2004 que estabelece normas gerais e busca exercer uma função de certa forma disciplinadora sobre o conjunto da instituição.

Em segundo lugar, pode-se pensar no Ministério Público e em seus agentes menos como representantes judiciais de interesses da sociedade civil, mas também como atores políticos que atuam de acordo com suas próprias vontades e visões de mundo, a despeito daquelas eventualmente existentes nos movimentos sociais e grupos de interesses. Isto permite pensar que a instituição pode inclusive atuar em contrariedade a segmentos da sociedade civil. Um exemplo pertinente e atual neste sentido fica por conta da Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra em que pede a dissolução do movimento sob a alegação de que este atentaria contra a ordem pública. Sob esta mesma ótica, pode-se pensar em analisar os casos em que a instituição e seus agentes se apresentam como uma espécie de *agente moralizador* tanto da sociedade como do próprio Estado. Em tal perspectiva, o Ministério Público reencontra-se com sua tradicional vocação de órgão acusador e promotor da ação penal, adotando uma retórica em que a instituição arvora-se como baluarte do combate à corrupção, dentro e fora do aparelho do Estado, e à criminalidade organizada, adotando uma postura fortemente punitiva e severa com relação a essas condutas. Adota neste caso, diga-se de passagem, uma postura muito semelhante àquela adotada pelos magistrados italianos ao longo dos anos 80 e 90, que desembocou na largamente noticiada “*operação mãos limpas*”, como exposto nos trabalhos de diversos autores, como Carlo Guarnieri (1992) e Donatella della Porta (2001), por exemplo. Talvez por isso uma parte significativa dos membros da instituição brasileira defenda a aplicação das mesmas medidas adotadas no caso italiano à realidade brasileira (Arantes, 2000).

Por fim, pode-se pensar em um aspecto de direto interesse acadêmico, mas que tem recebido pouca atenção dos pesquisadores. Trata-se da articulação teórica, geralmente incipiente, realizada nestes estudos. Geralmente faz-se referência apenas aos estudos sobre a chamada judicialização da política, mas apenas raramente àqueles que discutem criticamente *social accountability* (Smulovitz, 2001; 2006) ou *legal mobilization* (Zemans, 1983; Epp, 1998), por exemplo. Ademais, que seja do conhecimento deste autor, não há entre os cientistas políticos, especialmente aqueles vinculados à literatura neo-institucionalista, nenhuma teoria mais abrangente formulada sobre a atuação de órgãos deste porte, como o *Defensor del Pueblo* de países latino-americanos e o *Obudsman* de nações européias, capaz de apontar os elementos fundamentais que definem o perfil de atuação de tais instituições. Há, obviamente, teorias sobre a dinâmica das mais variadas instituições burocráticas, mas praticamente nenhuma a respeito de órgãos que façam do uso da via judicial sua *raison d'être*. A pujança institucional do Ministério Público brasileiro pode ser apontada como um estímulo a mais para que futuras pesquisas se desenvolvam neste campo. A comparação com outras realidades nacionais e entre as diferentes realidades regionais existentes no Brasil poderia auxiliar diretamente neste sentido.

Referências Bibliográficas

- AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano (2003) “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros” *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, p. 661-698.
- ARANTES, Rogério Bastos (1997) *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- _____. (1999) “Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos

- direitos coletivos” *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102.
- _____. (2000) “Ministério Público e corrupção política em São Paulo”, in M. T. Sadek (org.), *Cidadania e justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- _____. (2002) *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Educ.
- ARANTES, Rogério Bastos; KERCHÉ, Fábio (1999) “Judiciário e democracia no Brasil” *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 54, p. 27-41.
- ARATO, Andrew; COHEN, Jean (1994) *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (2005) “Perfil socioprofissional e concepções de política criminal do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul” in XII Congresso Brasileiro de Sociologia, Belo Horizonte.
- BONELLI, Maria da Glória (2002) *Profissionalismo e política no mundo do Direito*: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: Ed. UFSCar/FAPESP/Sumaré.
- DA ROS, Luciano (2008) “Fundamentos sócio-políticos do pioneirismo jurisprudencial e da diversificação do espaço jurídico: notas a partir de estudo de caso” *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, vol. 109, p. 217-230.
- DELLA PORTA, Donatella (2001) “A judges’ revolution? Political corruption and the judiciary in Italy” *European Journal of Political Research*, vol. 39, n. 1, p. 1-21.
- EPP, Charles (1998) *The rights revolution: lawyers, activists, and Supreme Courts in comparative perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- FAORO, Raymundo ([1958] 2001) *Os donos do poder: a formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo.
- GUARNIERI, Carlo (1992) *Magistratura e politica in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- KERCHE, Fábio (2007) “Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil” *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, p. 259-279.
- KOERNER, Andrei; MACIEL, Débora Alves (2002) “Sentidos da judicialização da política: duas análises” *Lua Nova*, São Paulo, n. 57, p. 113-134.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna (1998) *Democracia associativa e Constituição de 1988: o novo Ministério Público brasileiro*. Tese

- de doutorado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.
- _____. (2003) *O espírito de 1988: 15 anos de Constituição democrática*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.
- MACIEL, Débora Alves (2002) Ministério Público e sociedade: *a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.
- _____. (2006) “A reconstrução institucional do Ministério Público no processo político da redemocratização” in III Congresso Latino-Americano de Ciência Política, Campinas.
- PEARCE, Jenny (2004) “Collective action or public participation? Civil society and the public sphere in post transition Latin America”, in M. Glasius; D. Lewis; and H. Seckinelgin, (eds.), *Exploring civil society: political and cultural contexts*. London: Routledge.
- SADEK, Maria Tereza (org.) (1997) *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- _____. (org.) (1998) *O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- _____. (org.) (2000) *Cidadania e justiça no Brasil*. São Paulo: Sumaré.
- _____. (2006) *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Revan.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos (1978) *Ordem burguesa e liberalismo político*. São Paulo: Duas Cidades.
- SANTOS, Fabiano (org.) (2001) *O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV.
- SCHWARTZMAN, Simon (1982) *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus.
- SMULOVITZ, Catalina (2001) “Judicialización y accountability social en Argentina” in XXII International Conference of the Latin American Studies Association, Washington, D.C..
- _____. (2006) “Judicialization of protest in Argentina: the case of Corralito”, in E. Peruzzotti; and C. Smulovitz (eds.). *Social accountability in the new Latin American democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006.
- TAYLOR, Matthew M. (2008) *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de; MELO, Manuel Palacios Cunha; BURGOS, Marcelo Baumann (1997) *Corpo e alma da magistratura brasileira*. Rio de Janeiro: Revan.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann (2002)

- “Revolução processual do direito e democracia progressiva”, in L. W. Vianna (org.), *A democracia e os três poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ; Belo Horizonte: UFMG.
- VIANNA, Luiz Werneck; BURGOS, Marcelo Baumann (2005) “Entre princípios e regras: cinco estudos de caso de Ação Civil Pública” *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 48, n. 4, p. 777-843.
- YOUNG, Iris Marion (2000) *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- ZEMANS, Frances Kahn (1983) “Legal mobilization: the neglected role of law in the political system” *American Political Science Review*, vol. 77, n. 3, 1983, p. 690-703.