

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**DEMOCRACIA E INCLUSÃO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
NO BRASIL PÓS-1988**

Luiz Henrique Vilaça
Orientadora: Rebecca Abers

BRASÍLIA, NOVEMBRO DE 2015.

2015
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUIZ HENRIQUE DORIA VILAÇA

**DEMOCRACIA E INCLUSÃO: A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO
NO BRASIL PÓS-1988**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política.

Professora Orientadora: Rebecca Abers

RESUMO

O Ministério Público (MP), uma das instituições mais empoderadas durante o processo de redemocratização do Brasil no final do último século, vem atuando em uma variedade de processos políticos, consolidando-se como um defensor de grupos sociais. À luz de teorias da democracia e do Estado, meu objetivo nesse trabalho é entender o papel do Ministério Público na inclusão de interesses de grupos marginalizados da política e que tipo de legitimidade democrática ele tem para atuar na defesa desses grupos. Para tanto, foi realizado um mapeamento exaustivo de produções acadêmicas no Brasil sobre estudos empíricos referentes à atuação do MP, entre 1988 e 2014, a fim de identificar que interesses estão sendo defendidos pelo órgão. A análise de conteúdo sobre essas obras – cujos limites metodológicos não permitem generalização – revelou que o MP vem defendendo diversos tipos de interesses, como de grupos economicamente vulneráveis, comunidades indígenas, idosos e crianças, além do meio ambiente, principal alvo das ações do órgão. Argumento, com base na análise realizada, que o MP possui um papel fundamental para o aprofundamento da democracia ao atuar como promotor de inclusão de grupos que permanecem estruturalmente às margens do sistema político e de decisões que os atingem diretamente. Ressalto, contudo, que se entendemos a democracia como um projeto que visa construir uma sociedade mais igualitária, não podemos depositar todas as nossas fichas no MP. Pensar em outros mecanismos de inclusão e em formas de reconfigurar as estruturas excludentes que marcam nossa sociedade são questões, assim, que ganham centralidade.

Palavras-chave: Ministério Público, democracia, Estado, inclusão.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
DEMOCRACIA, DESIGUALDADES E EXCLUSÃO: O Estado e a Posição do Ministério Público.....	9
O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO UM ATOR EMPODERADO E PROMOTOR DE INCLUSÃO	18
O PROCESSO DE MAPEAMENTO E DA ANÁLISE.....	24
RESULTADOS E DISCUSSÃO	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	28
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	31

AGRADECIMENTOS

Gostaria de começar agradecendo a minha orientadora Rebecca Abers, que acompanha minha formação e me orienta desde 2012. Suas palavras de motivação, sua disponibilidade para ouvir minhas ideias sempre com comentários agregadores, bem como sua humildade na academia, foram para mim um exemplo cuja importância é difícil mensurar. Minha trajetória como cientista político com certeza não seria a mesma sem ela.

Agradeço também especialmente aos professores Luis Felipe Miguel e Flávia Biroli, que, além de terem sempre me ajudado com excelentes aulas e leituras cuidadosas, leram e comentaram a primeira versão deste trabalho, apresentado na disciplina Teoria e Análise Política: Democracia e Sociedade.

Não poderia deixar de mencionar Marisa von Bülow, que sempre com sua excelência acadêmica, teve um papel fundamental no desenvolvimento das minhas ideias e argumentos. Agradeço também a Danusa Marques e Suely Vaz, cuja solicitude para me ajudar a manusear uma das ferramentas de software utilizadas durante a pesquisa foi crucial para que pudesse finalizar este trabalho a tempo e com qualidade.

Gostaria de agradecer também a todos os colegas que deixam meu cotidiano no Ipol mais alegre e distraído, mas que também sempre contribuem academicamente – seja através de comentários durante aulas ou em conversas informais. Agradeço ainda a todos os membros do grupo de pesquisa Resocie que, através das nossas reuniões e conversas, foram de grande importância para o desenvolvimento de tantas ideias que exponho nesse trabalho. Ressalto, em especial, Ana Karine e Marília Oliveira, que, além de serem boas colegas, contribuíram de maneira fundamental para minha formação acadêmica.

À secretaria do Ipol, em especial a Thaynara, Fábio, Nena e Dina, sempre solícitos e dispostos a me ajudar no que precisava.

Lembro, por fim, dos meus pais, Eduardo e Monica, por todo suporte e apoio incondicional. Você também foram parte deste trabalho.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Principais interesses defendidos pelo MP no Brasil entre 1988 e 2014.....	27
Gráfico 2: Análise de Cluster sobre os interesses defendidos pelo MP.....	28

INTRODUÇÃO

O fenômeno da exclusão política é um dos dilemas cruciais das democracias contemporâneas. Os espaços fechados nos quais se dá a prática da política fazem com que a maioria dos indivíduos não consiga tomar parte em decisões que os dizem respeito diretamente. Em outras palavras, a ideia da igualdade formal – prevista constitucionalmente – convive com espaços de tomada de decisão exclusivos, dos quais a maior parte dos cidadãos e das cidadãs não faz parte (Phillips, 1995; Miguel, 2014, p. 145).

O grande problema dessa exclusão é que ela não ocorre arbitrariamente; pelo contrário, ela afeta de maneira diferenciada grupos sociais distintos. Nesse sentido, precisamos olhar para além dos espaços políticos institucionais se buscamos entender os processos que definem as condições de acesso às arenas políticas. Falar sobre a exclusão, assim, requer compreender as dinâmicas nas quais desigualdades sociais operam sistematicamente restringendo a capacidade de participação de determinados grupos.

Ancorado no pensamento de Young (1990), acredito que essas dinâmicas são configuradas a partir de estruturas de opressão e dominação, que funcionam cotidianamente reforçando posições de privilégio para alguns grupos e de impotência para outros. Essa assimetria, aliada à ideia de campo político, de Pierre Bourdieu (1989), nos ajuda a entender como se dão as disputas dentro dos espaços políticos, onde alguns grupos conseguem definir os princípios que regem o mundo social. Contudo, se precisamos olhar para as estruturas sociais de modo a compreender como assimetrias econômicas e culturais influenciam o acesso ao campo político, temos, ao mesmo tempo, que nos atentar também para dentro do Estado, porque é nele que ganha vida e legitimidade esse caráter excludente da política, naturalizado a partir de discursos e práticas de grupos que ocupam posições de poder.

Esse movimento de vai-e-vem que exige um olhar cuidadoso tanto para espaços sociais e estatais quanto para as relações de poder entre os atores que transitam nessas arenas é especialmente interessante para se pensar no Ministério Público (MP), objeto deste estudo. Uma das instituições mais empoderadas durante o processo de redemocratização do Brasil, no final do último século, o MP passou a ser visto como um “defensor da sociedade” (Arantes, 2002; McAllister, 2008), ao mesmo

tempo que ganhou centralidade no campo político, tendo recursos e capacidades para influenciar diversos processos políticos.

Meu objetivo nesse trabalho é entender o papel do Ministério Público na inclusão de interesses de grupos marginalizados da política e que tipo de legitimidade democrática ele tem para atuar na defesa desses grupos. A complexidade dessa reflexão reside, por um lado, na fragilidade das relações que o MP desenvolve com os grupos que busca defender – devido à assimetria de poder entre esses atores –, e, por outro, em sua capacidade capilar de atuar em uma gama de processos, representando, muitas vezes, a única porta aberta dentro do Estado para esses grupos e seus porta-vozes, como movimentos sociais.

Com esse propósito, realizei um mapeamento exaustivo de produções acadêmicas no Brasil sobre estudos empíricos referentes à atuação do MP, entre 1988 e 2014. A partir desses documentos levantados, desenvolvi uma análise de conteúdo – auxiliada pelo *software* NVivo 10 – com o intuito de entender, de uma maneira mais sistemática, quais interesses vem sendo mobilizados nas ações do MP ao longo do território nacional. Ressalto, desde já, que este estudo não tem pretensão de explicar a atuação do MP no Brasil de forma generalizada, mas sim identificar padrões que podem nos ajudar a avaliar o potencial desse órgão como promotor de inclusão.

Argumento, com base na análise realizada, que o MP possui um papel fundamental para o aprofundamento da democracia na medida em que defende interesses de grupos vulneráveis – ou excluídos das arenas de decisão –, como comunidades indígenas, idosos e crianças, além do meio ambiente, principal alvo das ações do órgão. Ressalto, contudo, que não podemos depositar todas as nossas fichas no Ministério Público. Apesar de atuar, em inúmeros momentos, como um promotor de inclusão de grupos em posições vulneráveis, o MP pouco faz para enfrentar as estruturas dos problemas que excluem esses grupos da política. Dar voz é relevante, e, certamente, o MP consegue melhorar a situação de alguns grupos que busca defender. Mas se entendemos a democracia como um projeto que visa construir uma sociedade mais igualitária, onde todos os cidadãos e cidadãs conseguem participar da política como pares (Fraser, 2003; 2009), é preciso pensar não apenas em outros mecanismos de inclusão, mas em formas de reconfigurar as estruturas excludentes que marcam nossa sociedade.

Na próxima seção, discuto sobre como as democracias liberais contemporâneas convivem com espaços de decisão fechados, buscando entender o

papel do MP, como um órgão estatal, nessa disputa de interesses. Posteriormente, apresento uma breve trajetória sobre o Ministério Público brasileiro e reflito sobre como podemos pensar em sua legitimidade para atuar na defesa de grupos sociais diversos. Na seção seguinte, explico como foi realizado o mapeamento e a análise das obras selecionadas, e, por fim, apresento os resultados obtidos.

DEMOCRACIA, DESIGUALDADES E EXCLUSÃO: O Estado e a Posição do Ministério Público

A democracia é uma das preocupações centrais na Ciência Política contemporânea, sendo norteadora de diversos estudos normativos e empíricos (Miguel, 2013, p. 12). No campo prático, pode-se dizer que um número significativo de países adotaram, em diferentes graus, sistemas de governo espelhados na democracia liberal – entre os quais, creio eu, podemos incluir o Brasil. Contudo, a ideia de democracia permanece um conceito em disputa, e, como bem lembra Phillips (2011, p. 340), “se a democracia liberal triunfou no domínio da prática política, não pode afirmar que tenha triunfado na batalha das ideias.” São diversas as críticas construídas com o propósito de debater em torno dos limites das democracias liberais, nas quais os processos de tomada de decisão da política se encontram controlados nas mãos de apenas algumas perspectivas.

Assim, a ideia trazida pelo liberalismo de que podemos equacionar a falta de restrições formais à participação política com a capacidade igual de acesso e influência em seus espaços¹ vem sendo amplamente questionada, uma vez que, na prática, grupos inteiros ficam à margem das arenas políticas, o que é uma grande ameaça para a própria democracia (Mouffe, 1993, p. 6). Em outras palavras, a ausência de barreiras não é suficiente para a inclusão (Phillips, 1999, p. 35), uma vez que existem estruturas que operam tanto para facilitar quanto para constringer o acesso às arenas políticas de determinados grupos.

¹ Essa ideia ganha força a partir da diferenciação proposta por Isaiah Berlin (1969) entre liberdade negativa e liberdade positiva. De um modo simplificado, podemos dizer que a primeira está ligada à ausência de coerção nas decisões dos indivíduos sobre suas vidas, ao passo que a segunda refere-se à capacidade de participação no autogoverno coletivo (Berlin, 1969). Como lembra Miguel (2012), é a liberdade negativa que detém a preferência normativa de Berlin, assim como de outros pensadores liberais, como Friedrich Hayek (1944) e Robert Nozick (1974). É importante lembrar, contudo, que se a liberdade negativa é exaltada por esses teóricos – que se encaixam, grosso modo, na corrente de pensamento que ficou conhecida como “libertarianismo” –, ela é no mínimo relativizada e problematizada pelos chamados “liberais igualitários”, dentre os quais podemos destacar John Rawls (1970) e Ronald Dworkin (2002).

O casamento entre democracia e desigualdades é uma peça fundamental para compreender esse quebra-cabeça. De uma maneira simplificada, as desigualdades que marcam as sociedades contemporâneas – tanto materiais quanto culturais – transbordam para a política, deixando alguns grupos em situações de privilégio, e outros em posições desvantajosas (Miguel, 2012). A política, nesse sentido, é marcada por uma assimetria de poder, que se cristaliza na exclusão e marginalização dos mais fracos. De fato,

“no mundo real, algumas pessoas e grupos possuem maior habilidade para usar os processos democráticos para seus próprios fins, enquanto outros são excluídos ou marginalizados. (...) Existe um ciclo que se reforça mutuamente entre desigualdades sociais e econômicas e desigualdades políticas, o que permite que mais poderosos usem os processos democráticos para perpetuar injustiças ou preservar privilégios.” (Young, 2000, p. 17, tradução minha).”

É importante ressaltar que, para entender as dinâmicas de exclusão que configuram a política nas democracias liberais, precisamos olhar para como os diferentes grupos estão posicionados na sociedade. Trabalhar com grupos, nesse sentido, é importante, porque as estruturas sociais incidem sobre os indivíduos enquanto grupos (Phillips, 1995; Young, 1990).² As sociedades liberais contemporâneas, como ressalta Young (1990), são caracterizadas por estruturas de opressão e dominação que agem sistematicamente inibindo a autonomia e potencial de agência de determinados grupos. Enquanto o caráter de dominação na sociedade está mais relacionado a condições que bloqueiam a possibilidade de alguns grupos para tomar parte na determinação de suas ações, a opressão refere-se a processos que constroem a capacidade de expressão de determinados grupos, impedindo algumas vozes de serem ouvidas (Young, 1990, p. 38).

² A ideia de grupos sociais, para Young (1990, p. 43), refere-se a “coletivos de pessoas diferenciadas de pelo menos um outro grupo por questões culturais, práticas ou estilos de vida”. É importante ressaltar que essa concepção de grupos é bem diferente do entendimento de grupos nas teorias liberais e da ação racional, nas quais esse conceito é geralmente mobilizado para se referir a um coletivo formado por indivíduos com interesses em comum – ver, por exemplo, Olson (1999). Young (1990), por outro lado, nos mostra que, nas sociedades contemporâneas, marcadas por uma variedade de clivagens sociais, muitas vezes são os grupos que fazem com que os indivíduos sejam quem eles são. Para ilustrar de maneira mais concreta: não é questão da pessoa escolher se ela quer ser vista como mulher, uma vez que o próprio fato dela ser mulher faz com viva uma série de experiências e gere um sentimento de identidade justamente pelo compartilhamento dessas vivências e estilos de vida. Assim, “mesmo os grupos não existindo sem os indivíduos, eles são socialmente anterior a eles, uma vez que as identidades das pessoas são, em parte, constituídas pelas suas afinidades de grupo. Grupos sociais refletem as maneiras pelas quais as pessoas se identificam e identificam os outros.” (Young, 1990, p. 9).

O conceito de opressão é especialmente interessante para esse debate pela maneira na qual ele é articulado por Young (1990), ao nos mostrar como, para lidar de maneira mais aprofundada com o problema da exclusão política, precisamos olhar para além dos espaços políticos institucionais. De fato, as cinco faces da opressão discutidas por Young (1990) – exploração, marginalização, impotência, imperialismo cultural e violência – agem sistemática e transversalmente sobre determinados grupos, reforçando o caráter excludente da política nas democracias liberais.

Sem percorrer em detalhes cada uma dessas dimensões,³ creio que o importante, no contexto desse trabalho, é o entendimento de que os diferentes espaços que permeiam a vida social – como a esfera doméstica, o mercado e as próprias arenas estatais – são resultados da condensação de feixes de relações de poder onde determinados grupos possuem desvantagens estruturais. É nesse sentido que Young (1990) problematiza, por exemplo, as relações de emprego, marcadas pela “transferência dos resultados do trabalho de um grupo social para o benefício de outro” (*ibid*, p. 49); de dependência, que colocam alguns grupos em posição de marginalidade (*ibid*, p. 54-55); e do imperialismo cultural que condiciona a produção de preferências, caracterizada pela “universalização da experiência e cultura do grupo dominante e seu estabelecimento como a norma” (*ibid*, p. 59), o que acaba invisibilizando as perspectivas de alguns grupos e marcando-as como diferentes.

O recorte de Young (1990) se mostra analiticamente rico justamente por conseguir articular como dinâmicas sociais estruturais operam em diferentes dimensões, impondo restrições ao potencial de agência de determinados grupos sociais. Em suma, podemos entender que “os padrões que derivam das formas socialmente estruturadas de opressão, sobretudo os padrões de desigualdades que se cristalizam e reproduzem, impõem limites à autonomia dos indivíduos” (Biroli, 2013, p. 72), o que influencia de maneira significativa a possibilidade desses indivíduos tomarem parte nos debates públicos e nas arenas de decisão política.

Nesse sentido, acredito que a ideia de campo político, em Pierre Bourdieu (1989, 2011), pode ser um recurso analítico interessante, não somente por compreender as relações de poder nas quais a política é disputada, mas também por lembrar o perigo de naturalizar as desigualdades (Bourdieu, 2011, p. 196). Central no pensamento de Bourdieu, esse conceito destaca que a política se dá constantemente

³ Para uma discussão mais aprofundada das dimensões da opressão, ver Young (1990), capítulo 2.

através de relações conflituosas, entre atores com capacidade de influência desigualmente distribuídas. O campo político nas palavras do autor, pode ser pensado como o

“lugar em que se engendram, na concorrência entre os agentes que nele se encontram envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos, entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos à condição de “consumidores”, devem escolher” (Bourdieu, 1989, p. 164).

O campo político, assim, se apresenta “como um espaço onde se manifestam relações de poder” (Ortiz, 1983, p. 21), permeado por disputas entre atores que possuem recursos assimétricos – os dominantes e os dominados, na linguagem de Bourdieu. Entendo que são justamente as estruturas de opressão e dominação (Young, 1990) que acabam condicionando as possibilidades de agência e transformação dentro do campo, sendo também responsáveis por excluir grupos em posições vulneráveis do próprio campo. O grande problema aqui, assim, é que o campo funciona com permeabilidade seletiva, o que deixa alguns grupos impossibilitados de tomar parte nos processos de tomada de decisão políticos. Como lembra Miguel (2014, p. 153-154).

“as exclusões não são desvios ou imperfeições do campo político: são efeitos necessários da própria estrutura, funcionais para a sua reprodução e definidores dos sentidos socialmente dominantes da política e da ação política” (...) Trabalhadores, mulheres e integrantes de minorias étnicas, entre outros grupos, são suscetíveis aos mecanismos de exclusão, tanto pela desvalorização de suas formas expressivas quanto pelo fato de que demandas pela transformação social são as mais comprometidas pela exigência de barganha e produção de consensos”.

As desigualdades sociais – ou de capital, pensando nos termos de Bourdieu – influenciam, desse modo, claramente a capacidade de agência e tomada de decisão no campo político (Bourdieu, 2011).⁴ De fato, o grande problema das desigualdades transbordarem para a política é que elas posicionam os grupos sociais no campo de modo assimétrico, deixando os mais vulneráveis em zonas periféricas – ou até mesmo fora do campo. Assim, além de influenciarem significativamente a trajetória dos indivíduos, as desigualdades, que refletem padrões estruturais, estão ligadas a relações

⁴ O próprio Bourdieu (2011, p. 204), em uma conferência em Lyon, na França, ressaltou que “há, no campo político, lutas simbólicas nas quais os adversários dispõem de armas desiguais, de capitais desiguais, de poderes simbólicos desiguais.”

de dominação, nas quais a capacidade de ação de alguns grupos são continuamente bloqueadas (Miguel, 2013, p. 300).

O resultado disso é que as decisões políticas são tomadas a partir de apenas algumas perspectivas. De fato, essa é uma crítica poderosa desenvolvida tanto por Bourdieu (1989), e mais explicitamente, pela própria Young (1990). O entendimento de que não existem perspectivas universais – ou melhor, de que as perspectivas universais na realidade representam discursos de determinados grupos que detêm o poder simbólico (Bourdieu, 1989) – é fundamental para entendermos os limites e problemas com a construção da legitimidade dos sistemas democráticos liberais. Como Young (1990, 2000) está preocupada com os espaços onde as decisões coletivas são tomadas, para ela é preciso que os grupos minoritários estejam presentes nessas arenas decisórias.

Se entendemos a democracia como um projeto inacabado, que busca enfrentar as estruturas de opressão e dominação na sociedade (Miguel, 2014), levando a sério o “princípio de que todas as pessoas têm o mesmo peso” (Phillips, 2011, p. 353), temos que pensar em como construir uma democracia mais inclusiva. Reconfigurar as dinâmicas que operam, sistematicamente, bloqueando o acesso de alguns grupos aos espaços de decisão aparece, desse modo, como uma questão central.

Creio que, para isso, precisamos problematizar de maneira mais aprofundada a ideia de igualdade. Ao invés de pensar em uma igualdade abstrata, como recorrem alguns dos principais pensadores liberais do último século,⁵ precisamos entender que é preciso que os indivíduos estejam em um patamar igual para participar da política (Miguel, 2013), e nos preocupar com o que falta, em termos de igualdades substantivas, para que isso seja possível (Phillips, 1995). É nesse sentido que Fraser (2001, 2003, 2009) trabalha com a ideia de paridade participativa, isto é, um arranjo que permita a interação de todos e todas na sociedade como pares.

Esse arranjo, em seu entendimento, depende de três dimensões: a igualdade na distribuição de recursos materiais, de modo a possibilitar que todos tenham voz; o reconhecimento cultural valorado igualmente; e a igualdade de participação nos espaços de tomada de decisão da política (Fraser, 2009, p. 16-17).⁶ A grande vantagem de se pensar nessa ideia como âncora normativa para a democracia é

⁵ Ver, entre outros, Nozick (1974), Rawls (2000), e Dworkin (2002).

⁶ A terceira dimensão, referente à representação política, foi incorporada ao pensamento de Fraser em *Scales of Justice* (2009). Anteriormente, a autora trabalhava a ideia da paridade participativa a partir das outras duas dimensões (Fraser, 2001, 2003).

justamente sua capacidade de aliar críticas importantes, mas que sozinhas não eram suficientes para explicar os limites das democracias.

As soluções para o problema da exclusão, contudo, não são simples, sendo palco de disputas dentro da própria academia. Enquanto Young (2000) parece apostar numa versão reformulada de democracia deliberativa,⁷ mais sensível ao impacto das desigualdades e assimetrias sociais na política, Fraser (2001, 2003) dá preferência à políticas transformadoras, que promovem mudanças estruturais – apesar de também dar espaço às políticas afirmativas.⁸ Phillips (1995), por outro lado, tende a focar na política de presença, isto é, em uma maior pluralidade de grupos representados na arena política.

A tipologia de Fraser (2003) de políticas afirmativas e políticas transformadoras pode ser um recurso analítico interessante como ponto de partida para se pensar em arranjos que buscam corrigir desigualdades sociais. Contudo, se estamos procurando entender os diversos tipos de “remédios” para a exclusão política, precisamos ampliar nosso leque de categorias analíticas. O Ministério Público é um bom exemplo disso. Por um lado, o Ministério Público é uma instituição permanente, regulamentada constitucionalmente – ou seja, não é apenas uma política temporária, como as ações afirmativas. Por outro lado, a capacidade do MP de realizar mudanças estruturais na sociedade parece muito limitada na medida em que a atuação do órgão se dá geralmente muito mais de forma reativa do que propositiva, isto é, ele geralmente atua em casos pontuais quando é provocado ou percebe alguma irregularidade constitucional.

O interessante do Ministério Público é que se trata de uma instituição dentro do Estado que tem por objetivo defender determinados grupos sociais contra excessos desse próprio Estado – e também do de agentes do mercado. Se entendemos o Estado como um espaço em disputa, marcado por conflitos de interesse assimetricamente representados (Bourdieu, 2008 [1994]), então a posição do MP se torna relevante na

⁷ Entendo que Young (2000) avança em relação à visão tradicional dos deliberacionistas – como por exemplo em relação a seu maior expoente, o filósofo alemão Jürgen Habermas (1997 [1929]) – em, pelo menos, dois sentidos: o abandono da busca pelo consenso e do pressuposto de que os argumentos são necessariamente construídos através da racionalidade, já que, para ela, isso exclui a participação de indivíduos cujas ideias não são consideradas racionais.

⁸ A distinção entre políticas afirmativas e transformadoras traçada por Fraser (2003) se baseia em como os resultados dessas ações impactam nos arranjos que impedem a paridade participativa. De acordo com a autora, “estratégias afirmativas para retificar injustiças visam corrigir resultados iníquos de arranjos sociais sem afetar as estruturas sociais subjacentes que geram essas injustiças. Estratégias transformadoras, por outro lado, buscam corrigir resultados injustos precisamente reestruturando os quadros geradores das injustiças.” (Fraser, 2003, p. 74, tradução minha).

medida em que ele oferece instrumentos de luta para grupos que tem dificuldade de acessar arenas estatais e influenciar processos de tomada de decisão e de elaboração de políticas públicas.

Entender o Ministério Público como um tipo de “remédio” para as dinâmicas sociais nas quais desigualdades materiais e simbólicas operam sistematicamente excluindo determinados grupos do campo político exige, assim, um olhar analítico para o Estado, no sentido de compreender a posição, as possibilidades e os limites que procuradores e procuradoras do MP – sem esquecer, é claro, dos outros servidores que compõem o quadro do órgão – possuem para agir de dentro das instituições estatais a fim de reconfigurar o jogo político.

Apesar de não ter por objetivo (e tampouco espaço para) esboçar reflexões profundas sobre o Estado, considero importante trazer essa discussão porque, para pensar no papel do Ministério Público dentro do Estado, precisamos antes desnaturalizar a própria categoria de Estado e pensar no que isso que estamos chamando de “Estado” representa. De fato, o Estado “não é um ente dotado de consciência e intenção, tampouco é uno nem uma “coisa” palpável, senão feixes de relações de poder” (Castilho, Souza Lima e Teixeira, 2014, p. 13).

Estou de acordo com Abrams (1988) de que, ao invés de trabalharmos com uma noção reificada de Estado, podemos, como ponto de partida, nos propor a compreendê-lo como um processo de “sujeição política organizada” (Abrams, 1988, p. 73), prestando atenção para as ideias que atuam cotidianamente conferindo legitimidade a essa sujeição. O que está em disputa, assim, não é apenas o monopólio do uso legítimo da violência em determinado território (Weber, 2004 [1922]), mas também do poder simbólico, isto é, do poder de definir os princípios que regem o mundo social (Bourdieu, 1989; 2008).

Em democracias capitalistas, contudo, o acesso que diferentes ideias ganham no interior do Estado é extremamente assimétrico. Como lembra Offe (1984 [1972]), as rotinas do Estado acabam sendo pró-capitalistas porque o Estado depende delas para se financiar – é isso que ele chama de seletividade das instituições. Para Offe (1984), então, as arenas estatais são desigualmente permeáveis, uma vez que o Estado precisa interiorizar os interesses capitalistas, o que implica, ao mesmo tempo, constranger a entrada de grupos contrários a esses interesses. Isso não quer que as instituições do Estado estão simplesmente à serviço da classe capitalista, mas que elas materializam o conflito entre diversos grupos sociais (Poulantzas, 1985 [1978]).

O que esses autores estão nos falando é que os recursos materiais são fundamentais na definição de quais projetos políticos conseguem emergir vitoriosos e naturalizar relações de dominação por meio das formas de enquadramento e interpretação da realidade que são construídas dentro do Estado. Abrams (1988, p. 76) consegue sintetizar isso de maneira intrigante ao argumentar que

“o estado é um objeto de outra ordem, um projeto ideológico. É, acima de tudo, um exercício de legitimação. (...) O estado, em suma, é uma tentativa de apoiar ou tolerar o insuportável ou intolerável apresentando-os como algo diferente do que realmente são, isto é, a dominação desinteressada legitimada. O estudo do estado, nessa perspectiva, começaria com a atividade envolvida na apresentação do estado: a legitimação do ilegítimo.”

As relações de dominação que se condensam e cristalizam no Estado, como lembra Gramsci (2000 [1932-1934]), não estão dadas; pelo contrário, elas precisam ser frequentemente reproduzidas.⁹ Para ele, então, é necessário para aqueles que exercem o poder conseguir o consentimento ativo dos dominados (Gramsci, 2000). Entendo que isso ocorre exatamente pela naturalização da exclusão do campo político (Bourdieu, 1989; 2011) e das estruturas de opressão e dominação (Young, 1990). Se estamos preocupados em criar condições que possibilitem o aprofundamento da democracia e da igualdade entre cidadãos e cidadãs, precisamos, inevitavelmente, olhar para dentro do Estado e buscar compreender que tipos de projetos políticos estão em disputa. Mapear os diferentes atores envolvidos nesse processo – como por exemplo o próprio MP –, as ideias e os interesses que estão sendo mobilizados, e os resultados desses conflitos, são questões que ganham centralidade para a compreensão das dinâmicas do campo político.

Creio que o Ministério Público – que, cumpre lembrar, é resultado de processos históricos, culturais e sociológicos de disputa política – ocupa um local diferenciado dentro do aparelho estatal na medida em que se propõe, em diversas ocasiões, a defender interesses contrários aos de outros setores do Estado. O que estou sugerindo, então, é que podemos interpretar a atuação do Ministério Público como um

⁹ Entendo que Bourdieu complexifica o argumento gramsciano a partir de sua teoria da socialização, que problematiza o modo como as experiências vividas por indivíduos e grupos de diferentes trajetórias sociais impactam em como eles introjetam as categorias que são produzidas a partir das disputas no Estado. De fato, para ele, “submissão à ordem estabelecida é o produto do acordo entre, de um lado, as estruturas cognitivas inscritas nos corpos pela história coletiva (philogênese) e história individual (ontogênese), e, de outro lado, as estruturas objetivas do mundo no qual as estruturas cognitivas são aplicadas. As injunções do Estado devem seu caráter natural, e com isso sua potência, ao fato de que o Estado impôs as mesmas estruturas cognitivas pelas quais é percebido (Bourdieu, 2008, p. 14).

trampolim para grupos subalternos, cuja dificuldade de acesso ao campo político – derivada de dinâmicas sociais injustas que foram historicamente reproduzidas – poderia, de alguma forma, ser remediada ou compensada.

O diferencial do MP – em relação a outras instituições estatais – é que sua autonomia relativa¹⁰ permite que ele consiga, até certo ponto¹¹ enfrentar a seletividade das instituições para o capital, ou, em outras palavras, impor barreiras à lógica de mercado capitalista que atravessa as diversas agências do Estado. O que estou dizendo, então, é que o Ministério Público é, pelo menos em potencial, um espaço dentro do aparelho estatal, ou, nos termos de Miliband (1969), do estado-sistema, com maior poder de questionar os projetos ideológicos dominantes do Estado – que, vale lembrar, atuam em função dos interesses de grupos mais poderosos na sociedade – e promover técnicas de governo que consigam atuar em prol de interesses de grupos histórica e culturalmente marginalizados.

Cumprir observar que não estou dizendo que o MP é o único lugar no Estado permeável à demandas de grupos sociais subalternos ou mesmo à construção de projetos políticos que buscam combater estruturas sociais de opressão e dominação que marcam nossa sociedade. De fato, as experiências participativas que floresceram no Brasil durante a década de 1990, e, principalmente, após a entrada do Partido dos Trabalhadores no governo federal, em 2002, promoveram, em diferentes graus, processos de abertura do Estado à movimentos sociais e organizações da sociedade civil de uma maneira geral. Como já mencionado, existe uma extensa literatura que trata sobre esse tema – que, aliás, se tornou uma agenda de pesquisa de fôlego na

¹⁰ Me refiro a essa autonomia pelo fato do MP ser independente aos outros três poderes do Estado. Todavia prefiro chamar essa autonomia de relativa por conta de, pelo menos, três importantes motivos. Em primeiro lugar, por atuar dentro dos limites da Constituição, procuradores e procuradoras do Ministério Público não têm poder para questionar todos os tipos de injustiças sociais, principalmente se entendemos que as leis, apesar de se apresentarem como uma representação de interesses de uma coletividade, são construídas a partir da condensação de lutas sociais nas quais determinados grupos têm uma capacidade assimétrica de universalizar interesses particulares travestidos do ideal da imparcialidade (Young, 1990). Em segundo lugar, vale lembrar que a atuação do MP muitas vezes esbarra no Judiciário, que, seja pela sua morosidade ou pela influência de projetos ideológicos de outros setores do Estado (ver, por exemplo, o trabalho de Sunstein et al., 2006), tem o poder de derrubar ações propostas pelo MP, na medida em que se apresenta como última a instância de julgamento dos conflitos. Por fim, existe o problema da construção social das preferências (ver, em especial, Sunstein, 2009). Por isso, quero dizer que o MP e seus servidores não podem ser tomados de forma isolada, como se não fossem influenciados, de alguma maneira, pelos discursos e projetos ideológicos hegemônicos construídos dentro e fora do Estado. É exatamente por conta desses limites – e claro, não só deles – que a luta pela construção de um país mais democrático e inclusivo se dá, também, em outras arenas, como nas próprias ruas (ver, por exemplo, a discussão proposta por Trindade, 2014).

¹¹ É importante ressaltar que esse ponto, é claro, é dinâmico, e depende do contexto que estamos avaliando – ou seja, é uma pergunta muito mais empírica do que teórica.

Ciência Política brasileira –, bem como análises que buscaram discutir os limites desses espaços no que se refere à democratização das relações entre Estado e sociedade (ver, entre outros, Trindade, 2014; Miguel, 2014).

É também relevante ressaltar que não estou buscando aqui construir uma visão romantizada do Ministério Público como uma agência do Estado que está intrinsecamente defendendo interesses de grupos mais vulneráveis e combatendo injustiças. No meu entendimento, o MP constitui – assim como o próprio Estado – um espaço heterogêneo e em disputa, onde existem diversos projetos políticos que podem estar contribuindo (ou não) em diferentes graus para a construção de uma sociedade mais democrática. Discuto essa ideia com mais profundidade no final da próxima seção, onde, após apresentar brevemente uma discussão sobre o processo histórico da construção do Ministério Público no Brasil, refletindo sobre sua legitimidade para atuar na construção da democracia no país, aponto alguns dos limites em seu papel como promotor de inclusão de grupos marginalizados.

O MINISTÉRIO PÚBLICO COMO UM ATOR EMPODERADO E PROMOTOR DE INCLUSÃO

As origens do Ministério Público brasileiro remetem ao *Ministère Public* francês, criado no século XII e incorporado no sistema do Brasil por volta do século XVII, por meio de Portugal (Macedo *apud* McAllister, 2008). O MP dedicava-se, tradicionalmente, à procuração criminal, sendo controlado pelo poder executivo (McAllister, 2008, p. 57) e muitas vezes subordinado por interesses políticos (Coslovsky, 2009, p. 90). A situação do Ministério Público, contudo, mudou drasticamente a partir da década de 1980, quando o órgão passou por um processo de transformação estrutural, tornando-se autônomo em relação aos outros poderes e passando a desempenhar uma função dupla de defensor de interesses sociais e de “cão de guarda” do Estado, o que representou, para alguns autores, a maior novidade institucional do período de redemocratização brasileiro (Arantes, 2002; Kerche, 2010).

O pontapé inicial desse processo transformador foi a lei nº 6.938 de 1981, que ficou conhecida como “Política Nacional do Meio Ambiente”, responsável pelo início da normatização dos interesses coletivos no Brasil (Arantes, 1999, p. 85). Esta foi a

primeira lei que autorizou o MP a defender interesses difusos,¹² permitindo que ele combatesse danos causados ao meio ambiente através de ações de responsabilidade civil e criminal (McAllister, 2008, p. 67; Arantes, 1999, p. 85).¹³ Alguns anos depois, o escopo de atuação do Ministério Público foi regulamentado de forma mais ampliada e aprofundada, através da lei nº 7347 de 1985, que legitimou a Ação Civil Pública (ACP) em situações que envolvem danos causados não somente ao meio ambiente (McAllister, 2008, p. 24; Hochstetler e Keck, 2007, p. 46), mas também ao consumidor e a patrimônios históricos, culturais ou de valor artístico e estético (Arantes, 1999, p. 85). A “Lei da Ação Civil Pública”, como ficou conhecida, transformou o MP em uma espécie de árbitro de diversos tipos de conflitos sociais (Coslovsky, 2009, p. 97), “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” (Da Ros, 2009, p. 29).

Estas conquistas foram então consolidadas em 1988, através da nova Constituição Federal, que, além de expandir o escopo de atuação do MP (Arantes, 1999, 2002; Kerche, 2010), fortaleceu sua autonomia em relação ao poder Executivo (Arantes, 2007, p. 7-8; McAllister, 2008, p. 71, Jatahy, 2006, p. 40-41). Assim, o MP passou a ser visto como um defensor social, mais próximo da sociedade civil do que do aparelho do Estado (Coslovsky, 2009, p. 100).¹⁴ O Ministério Público brasileiro, assim, passou a ter uma configuração única (Sadek, 2008, p. 131), sendo chamado, inclusive, de um “quarto poder do Estado” (Costa, 2010, p. 29; McAllister, 2008, p. 57; Coslovsky, 2009, p. 90). Contudo, além de um defensor dos interesses sociais, o MP também ganhou uma função de grande relevância dentro do próprio aparelho

¹² De acordo com Mazzili (1992, p. 161), “difusos são interesses de grupos menos determinados de pessoas, entre as quais inexistente vínculo jurídico ou fático muito preciso. Em sentido lato, os mais autênticos interesses difusos, como o meio ambiente ou o dos destinatários da propaganda enganosa, podem ser incluídos na categoria do interesse público”. De fato, a categoria de interesses difusos reveste um conjunto heterogêneo de situações, incluindo, por exemplo, interesses de grupos fracos demais para lutarem por si próprios, interesses de grupos dispersos demais, interesses difundidos mas que não estão concentrados suficientemente em algum grupo em particular, e interesses imateriais que não estão corporificados em grupos específicos.

¹³ Ainda nesse ano, foi dado um outro passo importante através da aprovação da lei complementar nº 40, que definiu a utilização da ação civil pública como uma das funções do órgão (Arantes, 1999, p. 84; Da Ros, 2009, p. 33).

¹⁴ Kerche (2010, p. 108) ressalta a importância desse momento para o Ministério Público ao argumentar que “antes de 1988, tratava-se de uma instituição ligada ao Executivo, responsável principalmente pela ação penal pública junto aos tribunais. Após a Constituição de 1988, o Ministério Público passa a ser independente de todos os Poderes de Estado e detentor de atribuições extremamente reforçadas de representante da sociedade, inclusive para questões coletivas de fundo civil, através da ação civil pública.”

estatal, desempenhando, como aponta Kerche (2010, p. 19), um “importante papel na rede de *accountability* relativas a outras instituições”.¹⁵

Portanto, o Ministério Público brasileiro foi marcado, durante o final do século passado, por um processo de transformação institucional, ou, como coloca Sadek, (2008, p. 134), “um processo de construção de uma nova identidade”, passando a atuar como um defensor dos interesses sociais e guardião da cidadania (Sadek, 2008; Arantes, 2002). O importante de mapear essa trajetória de empoderamento do Ministério Público, para a discussão que proponho neste trabalho, é compreender como sua posição no campo político foi gradativamente mudando – e adquirindo um lugar central. De fato, a autonomia conquistada pelo órgão em relação ao Poder Executivo deu ao MP mais poder para definir sua agenda e interferir em processos políticos. Além disso, a flexibilidade que procuradores e procuradoras da República possuem para construir seu repertório de atuação contribui para uma possibilidade mais concreta de questionamento às estruturas sociais de opressão e a atores poderosos que lutam por sua reprodução, isto é, às próprias regras e fronteiras do campo político.

A literatura que trata sobre o papel do Ministério Público na política brasileira, contudo, apresenta dois problemas que julgo como centrais. O primeiro deles é atribuir a importância do MP na defesa de atores sociais à hipossuficiência da sociedade civil (ver, por exemplo, Arantes, 1999, 2002).¹⁶ Entendo que não se trata de negar a hipossuficiência dos grupos sociais, mas de compreender que essa fraqueza é resultado da condensação de dinâmicas sociais complexas que restringem o poder de voz de determinados grupos. Nesse sentido, a legitimidade de atuação do MP não

¹⁵ Essa dimensão de responsabilidades do MP é tratada pela literatura que enfatiza seu papel como agente de controle do Estado (ver, entre outros, Abrucio e Loureiro, 2005; Abrucio, 2011; Teixeira e Cordeiro, 2013). Apesar de considerar essa função do MP como fundamental para os sistemas democráticos na medida em que reforça a *accountability* horizontal (ver O’Donnell, 1998, p. 40), neste artigo dou ênfase ao papel do MP como promotor de inclusão. Ressalto, é claro, que a distinção entre essas dimensões de atuação do órgão é uma mera categoria analítica, uma vez que as mesmas acontecem simultaneamente na realidade.

¹⁶ De acordo com Arantes (1999, 2002), essa hipossuficiência seria justamente o motor que motivaria os procuradores e promotores do MP. Seu argumento é que “temos uma sociedade civil fraca, desorganizada e incapaz de defender seus direitos fundamentais” (Arantes, 1999, p. 96), e que “de todos os elementos que compõem o voluntarismo político do Ministério Público, a caracterização da sociedade brasileira como hipossuficiente – ou incapaz de defender-se a si mesma – é sem dúvida o mais importante” (Arantes, 2002, p. 127).

estaria ancorada simplesmente na incapacidade da sociedade, mas nas conjunturas sociais injustas que condicionam essa situação.¹⁷

O segundo problema é pensar no Ministério Público como um representante da sociedade (ver, entre outros, Carvalho e Leitão, 2010; Kerche, 2010; Sadek, 2010). Admito que, em algumas situações, a ideia de representação pode, de fato, ser útil para estudar a atuação do MP, principalmente se levamos em conta como esse conceito vem sendo repensado nos últimos anos, a partir da ideia da representação discursiva (Dryzek e Nieymeyer, 2008), ou da representação por *advocacy* (Urbinati, 2000), ou ainda da representação por afinidade (Avritzer, 2007). Estes autores tentam ir além da ideia de autorização explícita – ressaltada por teorias clássicas sobre a representação política, como em Pitkin (1967) –, buscando outras bases de encontrar a legitimidade de representação, em condições em que autorização não acontece.

No entanto, acredito que é problemático pensarmos no MP como um *representante democrático* dos grupos que ele defende quando não há autorização e tampouco mecanismos de prestação de contas (ver Miguel, 2010), porque existe uma assimetria de poder muito grande entre os procuradores e procuradoras do MP e os grupos sociais. Enquanto os primeiros possuem capacidade ampla e diversos meios para influenciar no sistema político devido a sua posição central no campo – como busquei argumentar anteriormente –, os segundos muitas vezes se encontram nas margens ou até fora desse campo. Desse modo, considero que o perigo de interpretar esse processo a partir da ideia de representação é acabarmos dependendo da “boa vontade” desses procuradores, que, como lembra Da Ros (2009), não necessariamente compartilham da mesma visão que os grupos por ele defendidos. De fato, por se tratar de um órgão heterogêneo, formado por indivíduos com determinadas trajetórias e preferências, é possível inclusive que o MP atue contrariamente aos interesses dos grupos que defende, uma vez que os procuradores podem ser considerados “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” (Da Ros, 2009, p. 29).

A questão que ganha centralidade nessa discussão, assim, é que tipo de legitimidade democrática que o MP tem para atuar em nome de grupos vulneráveis.¹⁸

¹⁷ Como lembra Spivak (1998), o silêncio dos grupos minoritários está ligado a sua própria subalternidade. Assim, mesmo que fossem organizados e articulados, alguns grupos não conseguiriam ter suas demandas ouvidas pela sociedade.

Acredito que problematizar a concepção do MP como um representante democrático não deslegitima sua função como defensor de grupos menos poderosos. Nesse sentido, proponho que interpretemos a atuação do MP a partir da ideia de promoção da inclusão de demandas de grupos subalternos que, em muitas situações, ficariam às margens de processos decisórios em políticas que os afetam diretamente.

Argumento que podemos pensar no MP como um promotor de inclusão quando o órgão atua defendendo interesses de grupos sociais em negociações – judiciais ou não – com agências do Estado e do mercado. Nesses casos, o MP geralmente é provocado por grupos insatisfeitos com o andamento de determinada situação.¹⁹ Os procuradores, então, realizam um processo de investigação a fim de verificar a coerência dessas alegações, e, caso confirmadas suspeitas de ações ilegais, passam a intervir no processo. Essa intervenção, por sua vez, pode ocorrer tanto de forma negociada – como por exemplo através dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), por meio dos quais o MP dialoga com os demais órgãos envolvidos, buscando chegar a um compromisso em relação ao atendimento das demandas dos grupos envolvidos no processo, ou ainda através da convocação de audiências públicas para que esses grupos exponham suas demandas – quanto judicial, onde geralmente são ajuizadas Ações Cíveis Públicas, instrumentos pelos quais os procuradores levam o caso para o Judiciário, exigindo uma mudança.

Meu argumento neste trabalho, assim, é que a atuação do MP é fundamental para o aprofundamento da democracia na medida em que defende interesses de grupos marginalizados do campo político. Ao contribuir para o enfrentamento das estruturas de opressão e dominação que circunscrevem os espaços de decisão na política nas mãos de apenas determinadas perspectivas, o Ministério Público tem um papel crucial na luta democrática.

O que diferencia a atuação do MP de demais mecanismos de inclusão – como por exemplo as próprias instituições participativas – é sua capilaridade. Por isso, quero dizer a capacidade que o MP consegue atuar em uma variedade de situações, defendendo interesses diversos que muitas vezes não são incorporados no escopo de outras políticas inclusivas. A capilaridade da atuação do MP é evidenciada, ao meu ver, tanto pela pluralidade de temas que fazem parte do escopo de atuação do órgão

¹⁸ Essa reflexão foi inspirada, em grande medida, pelo trabalho de Abers e Keck (2002).

¹⁹ Cabe ressaltar, contudo, que o Ministério Público não precisa ser acionado por atores da sociedade para começar a atuar em algum caso. Como lembra Costa (2010, p. 29), os procuradores podem iniciar uma investigação a partir de uma reportagem no jornal, por exemplo.

quanto pela sua presença cobrindo grande parte do território nacional. Ao se mostrar aberto à demandas de indivíduos e grupos ao longo do Brasil, o MP tem, pelo menos potencialmente, a capacidade de atuar em casos nos quais as perspectivas de grupos vulneráveis é invisibilizada. Acredito então que esta é a âncora que torna o MP um ator democraticamente legítimo para atuar na defesa desses grupos.

Esse papel do MP como promotor de inclusão, todavia, não escapa de problemas, que possuem, ao meu ver, pelo menos três dimensões relevantes. Em primeiro lugar, existe um problema referente à possibilidade do desenvolvimento de relações de dependência dos grupos defendidos pelo Ministério Público em relação à instituição. Em outras palavras, estou apontando para os perigos de uma inclusão nas quais os grupos incluídos permanecem dependentes das ações de outros – nesse caso, do MP. O que quero dizer, assim, é que precisamos nos atentar para em que medida a inclusão pontual promovida pelo MP se desdobra em uma capacidade mais continuada do acesso às arenas de debate. Creio que se trata de uma questão a ser verificada (ou não) empiricamente;²⁰ contudo, me parece problemático apostarmos apenas na inclusão via MP sem nos preocuparmos em criar condições – e aqui estou de acordo com Fraser (2003) de que essas condições envolvem tanto questões de reconhecimento cultural quanto de igualdade material – para que os grupos por ele defendidos possam, eles mesmos, desenvolver mecanismos que possibilitem uma luta mais justa e igual por seus interesses.

Em segundo lugar, merece destaque a assimetria de poder entre os procuradores do Ministério Público – que ocupam um lugar importante dentro do Estado e possuem acesso a recursos e possibilidade de influência nas ações e práticas estatais diferenciada – e os integrantes de grupos sociais tutelados pelo órgão. O problema aqui é justamente quando os interesses de determinados grupos divergirem da percepção que o MP tem sobre quais são esses interesses. Nessas situações, podem emergir conflitos potenciais entre adversários com capacidades de ação desiguais. Colocando de outro modo, se trata da ausência de mecanismos de *accountability* para que os grupos defendidos pelo MP consigam ter uma influência significativa nas diretrizes das ações da instituição.

²⁰ Em um estudo de mais de 300 projetos do setor energético no Brasil entre 2002 e 2012, Hochstetler e Tranjan (2014) argumentam, por exemplo, que a intervenção do MP nesses processos contribui para mobilizar a sociedade civil local. Nesse sentido, um dos impactos da atuação do MP pode ser justamente estimular grupos sociais a participarem na política de modo mais ativo.

Por último, existe uma questão de presença efetiva nos espaços decisórios. Dar voz a grupos subalternos, e defender seus interesses em situações nas quais eles são negligenciados e marginalizados é, sem dúvida, um passo relevante. Mas não podemos esquecer que esses grupos cujas demandas são promovidas pelo MP, como as comunidades indígenas, permanecem quase totalmente excluídos das arenas de decisão na política. Se estamos nos comprometendo a aprofundar a ideia de democracia e o que ela significa em nosso sistema político, precisamos pensar na inclusão a partir de uma capacidade decisória igualmente partilhada na sociedade. O papel do MP, assim, é uma parte importante, mas definitivamente não é suficiente. Enquanto o poder de decisão nos espaços políticos estiver distribuído de maneira assimétrica e desigual na sociedade, permanecemos longe de pensar em um país democrático e justo.

O PROCESSO DE MAPEAMENTO E DA ANÁLISE

Este trabalho consiste em uma sistematização dos esforços empíricos – que são diversos – sobre a atuação do Ministério Público no Brasil entre 1988 e 2014.²¹ O mapeamento desses estudos foi trabalhado através de uma análise de conteúdo com ajuda do *software* NVivo 10. Em um primeiro momento, foi realizado um levantamento dos trabalhos acadêmicos providos de três grandes fontes: i) base de periódicos da CAPES, ii) Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações; iii) artigos publicados periódicos revisados por pares, o que resultou em 244 obras.²² Posteriormente, passei para a análise desses estudos, classificando-os a partir de quais interesses eram defendidos nas ações do MP – o que só foi possível porque a seleção das obras se limitou a estudos que contavam casos sobre ações do MP. É importante ressaltar que selecionei apenas os estudos empíricos, uma vez que a principal questão levantada por este trabalho não se refere ao *potencial* do MP de defender e incluir interesses de grupos sociais, mas à verificação se esse potencial de agente inclusivo está realmente sendo desenvolvido pelo órgão.

²¹ O recorte temporal delimitado por essa pesquisa tem início em 1988 justamente porque esse ano representou a cristalização do processo de empoderamento do MP.

²² Nesse momento, foi lido apenas o resumo de cada trabalho, de modo identificar se o mesmo poderia ser enquadrado dentro do escopo da pesquisa. Durante a análise, parte das obras selecionadas na primeira etapa foi descartada por não se enquadrar no escopo delimitado pelo trabalho. Ao total, trabalhei com 167 obras.

O processo de codificação não foi simples, sendo diversas as dificuldades que encontrei durante o caminho. Pelo caráter indutivo da pesquisa, a primeira versão do código de análise foi desenvolvida a partir do papel constitucional atribuído ao MP.²³ Contudo, conforme fui analisando os diferentes trabalhos, percebi que novas categorias deveriam ser incluídas, principalmente porque havia situações em que não havia interesses de algum grupo específico em jogo.²⁴ A definição da unidade de análise também não foi fácil. Inicialmente, pensei em trabalhar com o documento como unidade, mas depois percebi que havia estudos que tratavam sobre mais de um caso no qual o MP atuava. Desse modo, optei por trabalhar com o “caso” como unidade de análise, isto é, uma situação real onde o Ministério Público atuou de alguma maneira.

Acredito ser importante esclarecer ainda minha posição na classificação dos interesses referentes às ações mobilizadas pelo MP. Busquei enquadrar os diversos interesses considerando o contexto social e político no qual estamos inseridos. Por exemplo, se o Ministério Público luta, em determinada ocasião, pela construção de um maior número de creches, entendo que estão sendo mobilizados – mesmo que isso não esteja explícito – interesses de mulheres, uma vez que, como nossa sociedade está estruturada de maneira que as mulheres estão, na grande maioria dos casos, encarregadas do cuidado das crianças,²⁵ uma política de creches incide diferenciadamente sobre o gênero dos indivíduos. Assim, ao invés de olhar para os casos de um modo mais abstrato, busquei analisar como eles estão situados socialmente.

Creio ainda ser importante ressaltar os limites que os resultados apresentados neste trabalho apresentam. Estou ciente que, por se tratar de um estudo sobre produções acadêmicas e não das ações do Ministério Público *per se*, as análises que desenvolvi aqui não são representativas da atuação do órgão e possuem possibilidade

²³ De acordo com a Lei 8.625 de 1993 – Lei Orgânica Nacional do Ministério Público –, o MP tem legitimidade para atuar, por exemplo, na “proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em 08/11/2015). Essas atribuições, assim, foram o ponto de partida para a elaboração das categorias utilizadas para classificar os diferentes interesses defendidos pelo MP nas obras analisadas.

²⁴ É importante ressaltar que as categorias de análise escolhidas não são mutuamente excludentes. Em diversos casos, as ações do Ministério Público envolviam interesses de mais de um grupo. De fato, a escolha por classificar os interesses defendidos em apenas um grupo poderia, em algumas situações, invisibilizar a transversalidade das ações estudadas.

²⁵ Ver, por exemplo, Okin (1989), Fineman (2005) e Biroli (2013).

de viés – como por exemplo por conta da predominância de determinados interesses de pesquisa dentro das universidades ou das assimetrias de recursos disponíveis para o desenvolvimento de pesquisas em diferentes regiões do país. Contudo, acredito que elas oferecem indicações relevantes que contribuem para o debate na medida em que nos ajudam – mesmo que ainda de modo preliminar – a entender como o MP vem se portando no contexto político brasileiro.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise das obras mapeadas por este estudo indicou que há uma pluralidade de interesses que vem sendo mobilizados nas atuações do Ministério Público no último quarto de século. Demandas de grupos sociais como as mulheres, os negros, os idosos, as comunidades indígenas e os deficientes vem sendo defendidos pelo MP durante o recorte temporal delimitado por essa pesquisa.²⁶ Essa diversidade nas áreas de atuação do Ministério Público, contudo, é acompanhada de uma clara desigualdade de priorização, no sentido que alguns interesses recebem mais atenção do que outros, como se pode perceber a partir do Gráfico 1.²⁷

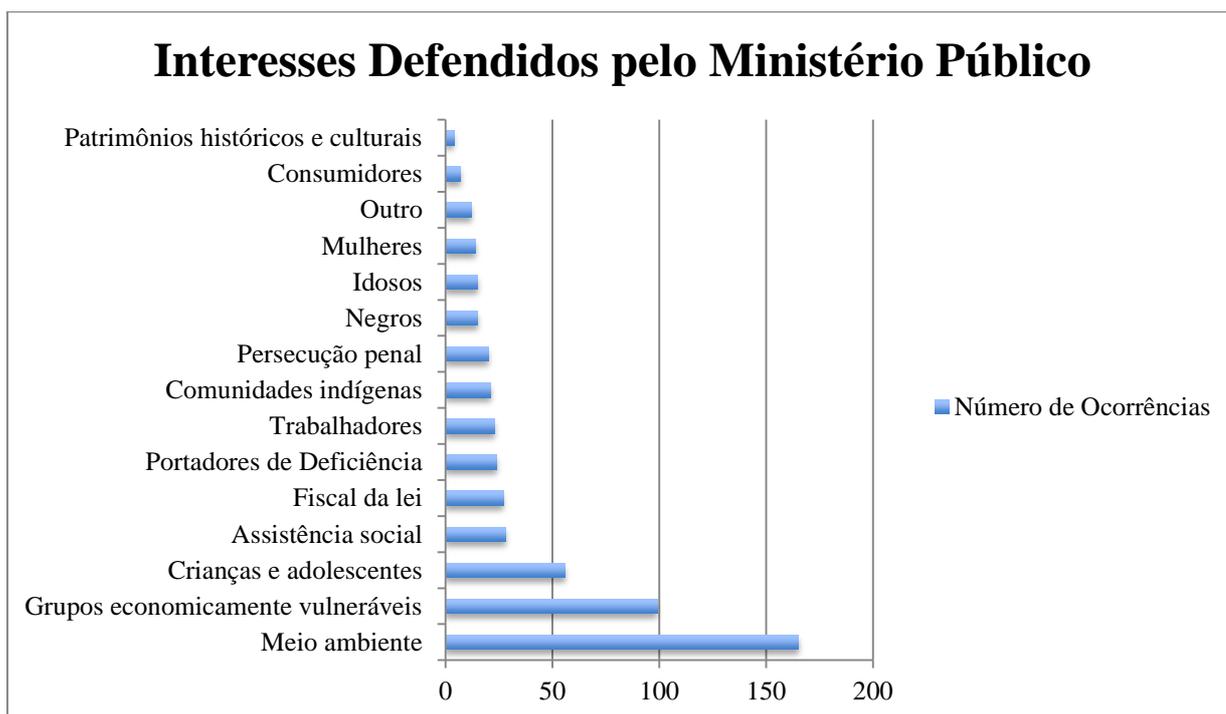
O grande destaque, sem dúvidas, vai para o meio ambiente, que concentra a maior parte das ações movidas pelo Ministério Público durante o período analisado. Esse resultado converge com a interpretação de McAllister (2008), segundo a qual a maioria das ações públicas iniciadas pelo MP está relacionada com questões ambientais. O status privilegiado dos interesses ambientais não ofusca, todavia, a atuação do Ministério Público na defesa de grupos em posições mais desvantajosas, como os trabalhadores, as crianças e adolescentes, e os grupos economicamente vulneráveis²⁸, que também foram mobilizados nas ações do MP.

²⁶ Desde já, acredito ser importante lembrar que estou avaliando se o MP está *buscando* promover a inclusão na democracia, e não se ele está *conseguindo* fazer isso, ou seja, não estou olhando para a efetividade de sua atuação na promoção desses interesses.

²⁷ As categorias “persecução penal”, “fiscal da lei” e “assistência social” foram utilizadas quando não havia o interesse claro de algum grupo no caso. A primeira delas refere-se a casos em que o MP atuava contra determinado indivíduo ou grupo de pessoas por algum tipo de descumprimento; a segunda às ações do órgão ligadas exclusivamente à fiscalização do cumprimento de leis; e a terceira às ações de assistência que não eram direcionadas e/ou não poderiam ser enquadradas em algum grupo específico.

²⁸ Por grupos economicamente vulneráveis, considerei situações onde a questão de classe social era preponderante, isto é, onde havia uma clara assimetria na disposição de recursos, como foi o caso, por exemplo, no estudo de Gavião (2006), no qual o MP defendeu interesses de grupos atingidos por uma hidrelétrica em Minas Gerais, como pescadores. Em outras palavras, essa categoria refere-se aos setores mais pobres da sociedade.

Gráfico 1: Principais interesses defendidos pelo MP no Brasil entre 1988 e 2014.²⁹



Fonte: Elaboração do autor, a partir da análise de 167 estudos acadêmicos

É possível perceber, assim, que tanto questões distributivas quanto de reconhecimento, essenciais para se pensar na participação de todos como pares (Fraser, 2003), são alvo de atuação dos procuradores e procuradoras da República. A questão de classe é especialmente destacada, tendo sido mobilizada em 99 casos diferentes. Questões mais ligadas ao reconhecimento igual de diferentes culturas, raças, ou gênero, foram trabalhadas mais pontual e separadamente.

Nesse sentido, um outro exame que pode ajudar a entender como os diferentes interesses são mobilizados e tratados pelo Ministério Público é a análise de Cluster, que classifica os nós – ou, em termos práticos, categorias de classificação – por agrupamentos baseados em similaridades no processo de codificação. Em outras palavras, essa análise revela quais interesses são normalmente defendidos juntos e quais são mais distantes. Este exame – desenvolvido a partir do próprio software NVivo – foi construído com base nos resultados da codificação, isto é, da classificação que realizei a partir das obras examinadas, o que evita que as escolhas dos autores e autoras dos textos enviesassem os clusters.

²⁹ A categoria “outro” refere-se a todos os casos que não se enquadravam em nenhum dos grupos restantes.

Como se pode ver a partir do Gráfico 2, algumas combinações parecem bem evidentes. Os interesses de comunidades indígenas, por exemplo, normalmente são promovidos junto com os interesses do meio ambiente, enquanto os interesses de idosos aparecem mais próximos aos interesses de portadores de deficiência. Por mais evidentes que possam ser, os agrupamentos são úteis para ressaltar a necessidade de se pensar em uma atuação transversal do Ministério Público. Como os grupos sociais muitas vezes acabam se sobrepondo, é fundamental que o MP pense em estratégias sobre como lidar com o impacto de determinada política sobre grupos distintos.

Gráfico 2: Análise de Cluster sobre os interesses defendidos pelo MP



Fonte: Elaboração do autor via software NVivo 10

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Busquei, neste trabalho, refletir sobre o problema da exclusão política, tão evidenciado e problematizado pela teoria política nas últimas décadas. Para essas últimas considerações, reflito sobre algumas das contribuições empíricas e teóricas trazidas por este estudo. Em termos empíricos, podemos sintetizar as contribuições do levantamento apresentado neste trabalho em dois indícios – utilizo essa palavra justamente para ressaltar que este estudo se limitou a encontrar *padrões* na atuação do MP, e não *proposições gerais*:

i) O Ministério Público vem buscando, em diferentes casos, defender interesses de grupos marginalizados. O mapeamento realizado apontou que há uma pluralidade de grupos sendo defendidos pelo MP, como idosos, crianças e adolescentes, mulheres, negros, e grupos economicamente vulneráveis. Essa descoberta, contudo, é apenas um primeiro passo para que possamos compreender melhor como se dá a atuação do MP no Brasil. Pesquisas futuras podem focar – a partir de estudos de caso, por exemplo – em *como* se dá essa defesa, no sentido de entender as relações desenvolvidas entre servidores do MP e os grupos defendidos por eles ou os resultados que as intervenções do órgão estão realmente trazendo para esses grupos.

ii) Há uma clara assimetria em relação a quais interesses são mobilizados. Como busquei discutir na análise dos resultados, determinados interesses são sistematicamente mais defendidos do que outros. A nítida preponderância do meio ambiente, nesse aspecto, é contrastada por uma certa timidez em relação às demandas de grupos como mulheres, negros e idosos. Essa tendência, contudo, precisa ser investigada mais a fundo. Trabalhos futuros podem explorar, por exemplo, em que medida a priorização de algumas demandas impacta na omissão da atuação de procuradores e procuradoras em outros casos.

Em termos teóricos, busquei dialogar com teorias da democracia e do Estado para trazer uma outra interpretação sobre como podemos avaliar o papel do Ministério Público no sistema político brasileiro, diferente das concepções predominantes da Ciência Política brasileira, que ora tratam o MP como representante de grupos sociais (ver, entre outros, Sadek, 2010; Kerche, 2010) – o que considero problemático se pensamos na assimetria de poder entre os servidores do MP e os grupos que ele defende, que, combinada com a ausência de processos de autorização e de prestação de contas, deixa esses grupos em posições vulneráveis para questionar as próprias ações do Ministério Público – ou então trazem um foco mais endógeno ao MP como instituição, atribuindo sua legitimidade à hipossuficiência da sociedade civil (Arantes, 1999, 2002), invisibilizando os processos históricos e sociais que, marcados por dinâmicas de opressão e dominação, estruturaram o campo político de maneira desigual e excludente, destituindo grupos sociais em posições marginalizadas do poder de voz e influência nos processos decisórios.

No meu entendimento, a legitimidade de atuação do Ministério Público está ancorada justamente nas desigualdades sociais que atuam sistematicamente criando

barreiras à participação ativa e influente a determinados grupos sociais – evidenciadas pelas tensões do problemático casamento entre democracia e capitalismo. Nesse sentido, a atuação do MP tem um potencial de aprofundar a democracia ao promover a inclusão de uma pluralidade maior de perspectivas e interesses em processos decisórios, que, de outra forma, poderiam permanecer mais fechados.

Existem dois motivos que tornam analiticamente rica a compreensão do MP como um promotor de inclusão. Em primeiro lugar, creio que o MP se encontra em uma posição diferenciada dentro do Estado na medida em que construiu uma autonomia relativa em relação aos outros poderes estatais. Isso permite que seus servidores, por um lado, usufruam dos recursos e capacidades dentro do Estado, colocando-os em uma posição central no campo político, e, por outro lado, questionem de maneira mais acentuada os projetos ideológicos dominantes atravessam o Estado e a sociedade. Além disso, a capilaridade do Ministério Público, isto é, sua capacidade de atuar uma variedade de casos ao longo do território nacional, torna-o um “remédio” para a democracia interessante ao complementar outros tipos de políticas inclusivas com características diferentes, como as ações afirmativas ou as instituições participativas.

Em suma, creio que, se pensamos na ideia de paridade participativa (Fraser, 2003, 2009) como um “termômetro” para a democracia, podemos dizer o MP vem contribuindo na medida em busca lutar, mesmo que maneira ainda acanhada e com inúmeros limites, nas três ancoras norteadoras da paridade: igualdade material, igual valor cultural e, principalmente, presença nos espaços de tomada de decisão. No entanto, se estamos comprometidos a alcançar uma democracia paritária, não podemos depositar todas as nossas fichas no Ministério Público. De fato, como busquei discutir na seção anterior, sua atuação para advogar pelos interesses de grupos minoritários em processos políticos não garante que esses grupos sejam realmente incluídos, já que, além da assimetria de poder entre os procuradores e os atores sociais, existe o perigo de que eles se tornem dependentes do MP para exercer influência e não consigam adquirir uma capacidade efetiva para ocupar posições nos debates públicos. Pensar em outros mecanismos de inclusão – e porque não em políticas mais transformadoras – é fundamental no enfrentamento das estruturas de opressão e dominação que marcam nossa democracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. “From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil”. *Politics and Society*, 1998, vol. 26, nº 4.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. “Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores”. *CADERNO CRH*, vol. 21, nº 52, 2008, p. 99-112.

ABRAMS, Phillip. “Notes on the Difficulty of Studying the State”. *Journal of Historical Sociology*, vol. 1, nº 1, 1988.

ABRUCIO, Fernando e LOUREIRO, Maria Rita. “Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro”. Artigo apresentado no XXIX Encontro da Anpocs, 2005.

ABRUCIO, Fernando. “Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira”. *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, 2011, pp. 119-142.

ALMEIDA, Débora Rezende. “Pluralização da representação política e legitimidade democrática: lições das instituições participativas no Brasil”. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 20, p. 96-117, 2014. □

ARANTES, Rogério Bastos. “Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, nº 39, 1999.

_____. “Ministério Público e Política no Brasil”. São Paulo: Sumaré. 2002.

ARAÚJO, C. “As cotas por sexo para a competição legislativa: o caso brasileiro em comparação com experiências internacionais”. *Dados*, Rio de Janeiro, 2001, vol. 44, n. 1, p. 155-194.

AVRITZER, Leonardo. “Participatory Institutions in Brazil”. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press. 2009. □

_____. “Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, 2007 vol. 50, n. 3, pp. 443-464.

BERLIN, Isaiah. “Two Concepts of Liberty”. Em: *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press. 1969.

BIROLI, Flávia. “Autonomia e Desigualdades de Gênero. Contribuições do feminismo para a crítica democrática”. São Paulo: Editora Horizonte. 2013.

BOURDIEU, Pierre. “O Poder Simbólico”. Lisboa: Difel. 1989.

_____. “Razões Práticas: Sobre a Teoria da Ação”. São Paulo: Papyrus. 2008 [1994].

_____. “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”. *Sociological Theory*, vol. 12, nº 1, 1994, pp. 1-18.

_____. “O Campo Político” *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 5, janeiro-julho de 2011, pp. 193-216.

CABRAL, Karina. “O Ministério Público Estadual e a Justiciabilidade do Direito à Qualidade do Ensino Fundamental Público no Brasil: funções e interpretações” Tese de doutorado. Universidade Estadual Paulista. 2014.

CARVALHO, Ermani e LEITÃO, Natália. “O Novo Desenho Institucional do Ministério Público e o Processo de Judicialização da Política”. *Direito Gv*, São Paulo, vol. 6, nº 2, 2010, pp. 399-422.

CASTILHO, Sérgio; SOUZA LIMA, Antônio Carlos; TEIXEIRA, Carla C. (orgs). “Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações”. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2014.

COSLOVSKY, Salo. “Compliance and Competitiveness: How Prosecutors Enforce Labor and Environmental Laws and Promote Economic Development in Brazil”. Tese de doutorado. Massachusetts Institute of Technology. 2009.

COSTA, Agnes. “Sustainable Dam Developments in Brazil: Between Global Norms and Local Practices”, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2010.

DA ROS, Luciano. “Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo: em busca de um padrão de interação”. *Política Hoje*, vol. 18, nº 1, 2009.

DRYZEK, John. “Political Inclusion and the Dynamics of Democratization.” *The American Political Science Review*, 1996, vol. 90, nº 3, p. 475-487.

_____. NIEMEYER, S. “Discursive representation”. *American Political Science Review*, 2008, vol. 102, n. 4, pp. 481-493.

DWORKIN, Ronald. “Sovereign Virtue”. Cambridge: Harvard University Press. 2002.

FINEMAN, Martha. “The Autonomy Myth”. New York: The New Press. 2005.

FRASER, Nancy. “Rethinking the Public Sphere: a Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy.” *Social Text*, 1990, nº 25/26, p. 56-80.

_____. “Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation.” In: FRASER, N. & HONNETH, A. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. London: Verso. 2003.

_____. “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era pós-socialista”. Em SOUZA, Jessé. *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora UnB. 2001.

_____. “Scales of Justice.” New York: Columbia University Press. 2009.

GAVIÃO, Afranio. “Gestão de Conflitos Ambientais Frente à Implantação de Hidrelétricas – Estudo de Caso do Aproveitamento Hidrelétrico de Itapebi/Ba”. Dissertação de mestrado. Universidade de Salvador, 2006.

GRAMSCI, Antonio. “Cadernos do Cárcere”, vol. 3. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2000 [1932-1934].

HABERMAS, Jürgen. “Direito e democracia: entre facticidade e validade”. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997 [1929].

HAYEK, Friedrich. “The Constitution of Liberty”. Chicago: The University of Chicago Press. 1960.

HOCHSTETLER, Kathryn; KECK, Margaret E. “Greening Brazil”, London: Duke University Press, 2007.

HOCHSTETLER, Kathryn; TRANJAN, Ricardo. “Environment and Consultation in the Renewed Developmental State in Brazil.” Paper apresentado no grupo de Pesquisa Resocie, do Ipol, em 2014.

JATAHY, Carlos Roberto. “O Ministério Público e o Estado Democrático de Direito: Perspectivas Constitucionais Contemporâneas de Atuação em Defesa da Sociedade”. Tese de mestrado. Universidade Estácio de Sá. 2006.

KERCHE, Fábio. “O Ministério Público e a Constituinte de 1987/88”. Em Sadek, Maria Tereza. *O Sistema De Justiça*. Rio de Janeiro, 2010.

MAZZILLI, Hugo. “Das Ações Coletivas em Matéria de Proteção ao Consumidor – O Papel do Ministério Público”. *Justitia*, 160/158 (Ministério Público de S. Paulo), 1992.

MCALLISTER, Lesley K. “Making Law Matter: Environmental Protection & Legal Institutions in Brazil”, Stanford, California: Stanford University Press. 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. “Perspectivas sociais e dominação simbólica: a presença política das mulheres entre Iris Marion Young e Pierre Bourdieu”. *Revista de Sociologia e Política*, 2010, nº 36, pp. 25-49.

_____. “Democracia e Sociedade de Classes.” *Revista Brasileira de Ciência Política*, 2012, nº 9, p. 93-117.

_____. “Democracia e Representação. Territórios em Disputa”. São Paulo: Editora Unesp. 2013.

_____. “Mecanismos de Exclusão Política e os Limites da Democracia Liberal. Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu.” *Novos Estudos*, 2014, nº 98, p. 145-161.

MILLIBAND, Ralph. “The State in Capitalist Society.” New York: Basic Books. 1969.

MOUFFE, Chantal. “The Return of the Political.” New York: Verso. 1993.

O’DONNELL, Guillermo. “Accountability Horizontal e as Novas Poliarquias”. *Lua Nova*, nº 44, 1998.

OFFE, Claus. “Problemas Estruturais do Estado Capitalista”. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984 [1972].

OKIN, Susan. “Justice, Gender and the Family”. New York: Basic Book Incs. 1989.

OLSON, Mancur. “Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais”. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1999.

ORTIZ, Renato. “Pierre Bourdieu”. São Paulo: Ática. 1983.

NOZICK, Robert. “Anarchy, State and Utopia”. New York: Basic Books. 1974.

PHILLIPS, Anne. “The Politics of Presence”. Oxford: Oxford University. 1995.

_____. “Which Equalities Matter?” Cambridge: Polity. 1999.

_____. O que há de errado com a democracia liberal? *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 6, julho - dezembro de 2011, pp. 339-363.

PIOVESAN, Flávia. “Ações Afirmativas no Brasil: Desafios e Perspectivas.” *Estudos Feministas*, 2008, vol. 16, nº 3, p. 887-896.

PITKIN, Hanna. “The Concept of Representation.” Berkeley: University of California Press. 1967.

POULANTZAS, Nico. “O Estado, o Poder, o Socialismo”. Rio de Janeiro: Graal. 1985 [1978].

RAWLS, John. “Uma Teoria da Justiça”. São Paulo: Martins Fontes. 2000 [1971].

SADEK, Maria Tereza. “A Construção de um Novo Ministério Público Resolutivo”. Palestra apresentada na Semana do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2008.

_____. (Org.). “O Ministério Público e a Justiça no Brasil”. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. “Introdução: para ampliar o cânone democrático.” Em: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). “Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa”. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 2002. p. 39-82.

SPIVAK, G. C. 1998. “Can the Subaltern Speak?” Em: NELSON, C. & GROSSBERG, L. (eds.). “Marxism and the Interpretation of Culture”. Urbana: University of Illinois.

SUNSTEIN, Cass et al. “Are Judges Political?” Washington, D.C.: Brooking Institution Press. 2006.

SUNSTEIN, Cass. “Preferências e Política”. Revista Brasileira de Ciência Política, 2009, nº 1, pp. 219-254.

TEIXEIRA, Luiza e CORDEIRO, Rui. “*Accountability* Horizontal no Brasil: uma Análise do programa de fiscalização dos Sorteios Públicos no Estado da Bahia”. Artigo apresentado no XXXVII Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 2013.

TRINDADE, Thiago. “Ampliando o Debate Sobre a Participação Política e a Construção Democrática: a Movimento de Moradia e as Ocupações de Imóveis Ociosos no Centro da Cidade de São Paulo”. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas. 2014.

URBINATI, N. “Representation as Advocacy: a Study of Democratic Deliberation.” *Political Theory*, Thousand Oaks, 2000, vol. 28, nº 6, p. 758- 786.

YOUNG, I. M. “Justice and the politics of difference”. Princeton: Princeton University Press. 1990.

_____. “Inclusion and democracy”. Oxford: Oxford University Press. 2000.

WEBER, Max. “Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva”. São Paulo: Editora UnB; imprensaoficial. 2004 [1922].