



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

CHARLES RENAUD FRAZÃO DE MORAES

**Praxiologia aplicada ao CNMP: controles sociais e
eficácia institucional**

**Brasília-DF
2011**

CHARLES RENAUD FRAZÃO DE MORAES

Praxiologia aplicada ao CNMP: controles sociais e eficácia institucional

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política como pré-requisito para aquisição do grau de Mestre em Ciência Política, na Universidade de Brasília.

Área de concentração: Democracia e Democratização.

Linha de Pesquisa: Instituições e Atores.

Orientadora: Professora Doutora Marilde Loiola de Menezes.

Co-orientadora: Professora Doutora Graziela Dias Teixeira

**Brasília-DF
2011**

M827h

Moraes, Charles Renaud Frazão de.

Praxiologia aplicada ao CNMP: controles sociais e eficácia institucional /
Charles Renaud Frazão de Moraes. – Brasília: Universidade de Brasília, UnB,
2011.

99 f.

Orientador: Professora Doutora Marilde Loiola de Menezes.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília,
Instituto de Ciência Política, 2004.

1. Conselho Nacional do Ministério Público. 2. Ministério Público. 3.
Democracia e democratização. I. Menezes, Marilde Loiola de. II.
Instituto de Ciência Política. III. Título.

CDU



CHARLES RENAUD FRAZÃO DE MORAES

Praxiologia aplicada ao CNMP: controles sociais e eficácia institucional

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política como pré-requisito para aquisição do grau de Mestre em Ciência Política, na Universidade de Brasília.

Área de concentração: Democracia e Democratização.

Linha de Pesquisa: Instituições e Atores.

Orientadora: Professora Doutora Marilde Loiola de Menezes.

Co-orientadora: Professora Doutora Graziela Dias Teixeira

Banca Examinadora:

Professora Doutora Marilde Loiola de Menezes (Orientadora - Unb/IPOL)

Professor Doutor Roberto Carvalho Veloso (UFMA - DEDIR)

Professora Doutora Daniella de Castro Rocha (UnB-IPOL)

Brasília, 17 de outubro de 2011.

**Ao meu falecido Pai, sempre presente e incentivador
em todos os grande desafios de minha vida.**

AGRADECIMENTOS

À Professora Marilde Loiola por ter me dado a oportunidade de cursar o mestrado sob sua orientação, acreditando e incentivando sempre a realização desta pesquisa.

Meu especial agradecimento à Professora Graziela Dias Teixeira, pelo valioso suporte na construção da pesquisa empírica.

À minha esposa e filha, pelos vários dias em que suportaram minha completa ausência enquanto eu me dividia entre minhas atividades profissionais e horas de leitura e interpretação das pesquisas acadêmicas, necessárias à realização do trabalho aqui apresentado.

Ao Doutor Peter Rodrigues Fernandes, pela preciosa ajuda à frente da chefia de gabinete da 1ª Turma, em que estive convocado para julgar por quase um ano. Sua dedicação me possibilitou a conjugação do exercício de meu ofício com a atividade de pesquisa acadêmica.

RESUMO

A história do Ministério Público no Brasil e no mundo sempre foi pautada pela proximidade do órgão com o poder estatal, estando sua ação voltada para questões que garantiriam a manutenção daquelas estruturas de poder através da fiscalização e defesa dos interesses do rei ou do Estado, principalmente aqueles interesses concernentes à arrecadação e ao crescimento patrimonial, fato que lhes garantiriam, igualmente, a própria manutenção dos seus agentes nomeados para tal finalidade institucional.

A trajetória do *parquet* está umbilicalmente ligada à própria modificação política no mundo, a partir da ascensão burguesa nas revoluções liberais. Assim, vagarosamente, o Ministério Público, a par de continuar como uma instituição do Estado, passou tanto a exercer a defesa e fiscalização do cumprimento de suas normas quanto a combater eventuais abusos deste poder contra a sociedade.

Esse modelo se espalhou por toda a Europa ocidental vindo parar, por força das Ordenações Portuguesas, no Brasil.

Seus membros, portanto, a exemplo daqueles agentes que integram o campo jurídico, desenvolveram comportamentos, disposições e símbolos que lhes garantem a reprodução de suas garantias institucionais arbitrariamente construídas e o fortalecimento de uma violência simbólica que gera o poder de dominação que é exercido num espaço social maior, inclusive no próprio campo jurídico, ou seja, naqueles tidos por Pierre Bourdieu como “profanos”.

Entendendo o comportamento e a visão de mundo dos membros do Ministério Público, é possível explicar, a partir das noções teórico-metodológicas do Professor Pierre Bourdieu, as tendências de atuação do seu órgão de controle externo, o Conselho Nacional do Ministério Público, composto, em sua maioria, por membros vindos do órgão fiscalizado, o que, a nosso ver e em certo ponto, desatende o ideal republicano de que não pode existir esfera de poder infensa ao aprimoramento e à fiscalização de toda a sociedade, destinatária de seus serviços. Esta pesquisa, pois, buscou aplicar essas noções teórico-metodológicas para revelar se o Conselho Nacional do Ministério Público age balizado por estruturas objetivas que definem o comportamento do subcampo do *parquet* ou se, diante da sua atual composição, ainda assim é capaz de desempenhar bem o objetivo do legislador constituinte reformador quanto a permitir a presença de controles sociais no órgão.

Palavras – chave: Controles sociais. Conselho Nacional do Ministério Público. Habitus. Campo. Capital e poder simbólico.

ABSTRACT

The history of the Public Prosecution Office in Brazil and in the world has always been guided towards the State Power, having its action turned to matters that would guarantee the maintenance of those power structures through the monitoring and the defense of the King and the States' interest, mainly the ones concerned to tax collection and to the development of wealth, a fact that could equally guarantee its own agent maintenance nominated for this specific institutional goal. Such path is inner-connected to the own political change that happened with the bourgeoisie ascension during the liberal revolutions. Slowly, the Public Prosecution Office, engaged as an institution of state, started to act both in the defense and in the monitoring of its own rules as well as to fight possible abuses of the mentioned power in society.

Such model was spread through the whole occidental Europe and got to Brazil resulted from the Portuguese ordinations. Its members, therefore, as it happened with those agents taking part in the legal field, developed behaviors, provisions and symbols that guarantee the reproduction of its own institutional reassurance, which was arbitrary built, and strength a symbolic violence that generates power to dominate, what is done in a bigger social space, in its own field against those considered by Pierre Bourdieu as profanes. By understanding the behavior and vision from the ones in the Public Prosecution Office, it is possible to explain, using Pierre Bourdieu's theoretical and methodological views, the department of foreign monitoring tendencies of action, the Public Prosecution National Counseling formed, in its majority, by members belonging to the monitored department, which is, in our opinion, up to a certain extent, not the republican idealization that there shall not exist power against the enhancing and the monitoring of all the society that is guest to its service. This research tried to apply theoretical and methodological view to reveal if the Public Prosecution National Counseling acts narrowed by clear structures that define the behavior of such a department or if, taking into account its structure, it is still able to develop the role which was granted by the constitutional legislator as to be a mechanism of social control facing the being that monitors the legality and the democratic regime.

Key words: Social control. National Council of Public attorney. Habitus. Campo. Capital e symbolic Power.

LISTA DE TABELAS

Tabela I.....	66
Tabela II.....	67
Tabela III.....	68
Tabela IV.....	70
Tabela V.....	71
Tabela VI.....	72
Tabela VII.....	73
Tabela VIII.....	74
Tabela IX.....	75
Tabela X.....	76
Tabela XI.....	77
Tabela XII.....	79
Tabela XIII.....	80
Tabela XIV.....	81
Tabela XV.....	82
Tabela XVI.....	83
Tabela XVII.....	85
Tabela XVIII.....	86
Tabela XIX.....	87
Tabela XX.....	88
Tabela XXI.....	90

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO ESTATAL.....	14
2.1 O Ministério Público e sua gênese na Europa.....	17
2.2 O Ministério Público na América do Norte.....	19
2.3 O Ministério Público no Brasil.....	20
3 ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL.....	31
4 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	33
5 ESTRUTURA FUNCIONAL.....	37
6 AS CATEGORIAS DE BOURDIEU E A TEORIA DA AÇÃO.....	41
6.1 <i>Habitus</i>	49
6.2 Campo.....	56
6.3 Capital.....	62
6.3.1 Capital simbólico.....	62
6.3.2 Capital político.....	64
7 DADOS APURADOS NA ENTREVISTA APRESENTADA AOS CONSELHEIROS E DADOS ESTATÍSTICOS OBTIDOS NO CNMP.....	66
8 CONCLUSÃO.....	91

1 INTRODUÇÃO

Com o nascimento do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a partir da Emenda Constitucional 45/2004, a comunidade dos operadores do Direito e a própria sociedade destinatária dos serviços do Ministério Público viram atendida uma exigência inerente ao princípio republicano que pauta nossa democracia, qual seja, a introdução de um órgão de controle externo a este ente político, o que permitiria, em tese, maior participação pública no estabelecimento de planos e estratégias de aprimoramento dos seus serviços e de controle sobre a conduta profissional dos seus membros.

Contudo, a composição do recém-criado controle externo destinou a maioria dos cargos a membros originários dos diversos segmentos que constituem o ente controlado. Dessa forma, algumas vozes na imprensa especializada e alguns debates suscitados no Congresso Nacional colocaram em dúvida a eficácia da produção do Conselho, chegando mesmo a surgir quem o desacredita, como ocorreu durante a sabatina de dois membros do Ministério Público que se candidataram à recondução ao cargo de conselheiro (Nicolau Dino e Diaulas Ribeiro) e acabaram rejeitados pela maioria dos senadores em sessão plenária.

Essa situação levou a empreender uma acurada pesquisa sobre o comportamento e os valores que orientam a visão de mundo dos conselheiros do recém-criado controle externo do Ministério Público. E isso para que fosse possível verificar, à luz da teoria da ação defendida por Pierre Bourdieu, se esses agentes políticos tomam suas decisões indiferentes à socialização a que foram submetidos ou se são balizados por estruturas objetivas invisíveis, mas que condicionam suas disposições diante de um problema que se apresenta à sua competência.

Por entender, com todo respeito aos que divergem do que aqui se sustenta, que o campo jurídico exerce forte determinante comportamental sobre seus agentes e essa socialização assume cores ainda mais acentuadas no subcampo que constitui o *parquet*, é que se buscaram subsídios empíricos para enfrentar essa hipótese. Ou seja, havendo, como sustentou Bourdieu, estruturas estruturantes no campo do Ministério Público, o ideal republicano de propiciar maior controle social sobre os entes do Estado estaria comprometido, já que as ações levadas a efeito no novo órgão tenderiam a reproduzir antigas estruturas presentes no campo jurídico e subcampo do Ministério Público,

naturalizando situações que poderiam ter desfecho diferente se enfrentadas por agentes de socialização diferente.

O presente estudo de caso tentou alcançar, mediante formulário de pesquisa, a unanimidade dos conselheiros do Conselho Nacional do Ministério Público como forma de traçar perfis de preferência no universo jurídico. O objetivo é levantar pontos de reflexão sobre a possibilidade de cumprimento de sua missão institucional como estabelecido na Constituição da República, considerando sua composição, cuja maioria das cadeiras é ocupada por agentes oriundos do órgão fiscalizado.

Esse desiderato de obter resposta às perguntas da entrevista da unanimidade dos membros não foi possível; alcançou-se, contudo, a resposta da maioria absoluta dos membros (em termos percentuais, representa mais de 85% dos entrevistados) e da maioria daqueles que vêm do *parquet* (mais de 57% desse universo), inclusive do Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Gurgel, que preside o órgão.

Analisou-se, igualmente, o conjunto das resoluções expedidas até 16 de junho de 2009, fornecidas pela secretaria-geral do Conselho; matérias de jornais especializados em Direito sobre a atuação do Conselho, inclusive declarações de parlamentares acerca da atuação do controle externo do Ministério Público; e, por fim, colheu-se resposta à entrevista direcionada aos conselheiros do CNMP também de figuras consideradas estratégicas para o *parquet* e/ou contadas para compor o órgão em futuro breve, como o ex-presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República Dr. Antônio Bigonha e o Corregedor do MP do Estado de Rondônia, Dr. Airton Pedro Marin Filho (ambos são membros do MP) ou, simplesmente, polêmicas, como o Procurador da República Guilherme Zanina Schelb, um dos primeiros processados pelo Conselho, cuja atuação como membro do *parquet* foi bastante discutida nas diversas mídias em razão de sua implacável persecução de figuras do meio político e econômico no Brasil envolvidas em operações da Polícia Federal.

Esta pesquisa teve curso no final do ano de 2010 e começo do ano de 2011. Todavia, no segundo semestre de 2011, houve algumas novas investidas de conselheiros em substituição àqueles com mandato vencido. Portanto, em razão das dificuldades de agendar audiência com os conselheiros, optou-se por manter aqueles questionários já obtidos, que dão uma cabal visão do perfil sociológico dos respondentes para confronto com as noções estabelecidas pelo referencial teórico.

A pesquisa de campo¹, pois, é o resultado do somatório de fatos referentes ao Conselho produto da atuação de seus agentes. Os dados numéricos serão analisados em formato percentual² e situados com comentários sobre o regime normativo do órgão e à luz das noções do Professor Pierre Bourdieu.

¹ Além da pesquisa levada a efeito neste estudo, será considerada a pesquisa do Ministério da Justiça com o título “Diagnóstico do Ministério Público dos Estados”, de 2006 (MINISTÉRIO .DA JUSTIÇA, 2006).

² Sempre que possível, serão apresentados gráficos em formato de pizza para facilitar eventual comparação de dados.

2 ORIGEM E DESENVOLVIMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO INSTITUIÇÃO ESTATAL

Embora a origem do Ministério Público seja de difícil precisão, a melhor literatura identifica aspectos que apontariam para sua ancestralidade já no Egito antigo, quando a figura do *magiai* – servidor do rei – cumpria o papel de fiscal da sociedade e acusador oficial de criminosos (DINIZ, 2004). Também na Grécia antiga (onde receberam a denominação de *desmodetas*) e no Império Romano (referidos como *praetor fiscalis*), figuras com atribuições semelhantes foram identificadas e aceitas por alguns pesquisadores como fundadoras da atividade do órgão. Contudo, em todas elas, sobressai a figura do ente fiscal voltado para os interesses do Poder, momermente no que toca à arrecadação de impostos para a manutenção deste mesmo poder instituído. Por outro lado, a figura do ente acusador público não é precisamente identificada, a não ser de forma indireta, quando o servidor nomeado pela autoridade do rei se limitava a perquirir a aplicação das leis, deixando a cargo do cidadão lesado reclamar, segundo sua conveniência, a atuação das forças do poder imperial.

Em que pese à maior parte da doutrina especializada apontar a França pré-revolucionária como berço do Ministério Público como é conhecido hoje (SAUWEN FILHO, 1999), preferiu-se perfilhar a opinião daqueles autores que, por não vislumbrar distinção entre as atribuições de defesa do monarca e aquelas destinadas à defesa da sociedade, não veem nessa situação contexto de fato para falar na origem do órgão³, mesmo porque essa mesma sociedade não era destinatária de direitos na França absolutista, em razão do próprio regime governamental a que estavam sujeitos. Destarte, num regime marcadamente autocrático, não havia espaço para o estabelecimento de qualquer órgão de defesa da sociedade, o que somente foi possível a partir da mudança política e filosófica que deu ensejo à revolução de 1789. É possível, pois, afirmar que a revolução constituiu um divisor de águas na história dos mecanismos de controle da legalidade e da persecução penal, que até então era dirigida por uma conjugação de

³ “Não se pode olvidar que essa diferença é definitivamente notável no papel, e a instituição do Antigo Regime não cumpre as linhas traçadas que definem o promotor atualmente. Para chegar ao Ministério Público, as figuras que o encarnam devem despojar-se do princípio de atuação em favor do monarca e converter-se em defensores da legalidade e dos interesses coletivos. E isso não ocorre com os modelos franceses anteriores ao processo revolucionário”. (PAES, 2003, p. 39).

figuras denominadas *avocats* e *procureurs*, cuja existência tinha como fundamento defender os interesses do soberano, que representava os interesses do Estado.

Com o advento da Revolução Francesa, melhor se pode divisar algum perfil que remeta ao Ministério Público contemporâneo, marcadamente órgão de fiscalização do cumprimento das leis e de acusador oficial do Estado. Contudo, é importante destacar que, sendo produto do poder vigente (a primeira constituição francesa a se referir a uma atividade que remete ao que se conhece como Ministério Público data de 1791), sua conduta tinha forte aproximação com os usos e costumes predominantes no ente instituidor, sendo, pois, identificado como extensão daquele, portanto pouco afinado com valores vigentes na sociedade. Sua atividade ainda era fortemente a de fiscalização da aplicação das leis, sendo denominados “*comissários do rei*” e nomeado por este.

Como assinala José Diniz,

os procuradores do rei, nesse período histórico, foram, inicialmente, utilizados como agentes de intervenção da coroa nos tribunais senhoriais, para fazer valer os interesses do governo central e enfraquecer o poder dos senhores feudais. Com o absolutismo monárquico e o monopólio da jurisdição, esses agentes continuaram a defender os interesses do Estado e a exercer o papel de acusador criminal. É nesse período da história francesa que o procurador do rei, na função de *custos legis* ou de acusador público, assumiu o papel de *longa manus* do soberano (DINIZ, 2004, p. 70).

Não obstante tenha sido constituído inicialmente para prover a defesa do monarca, após a revolução se viu conservado para cumprir a atribuição de fiscalizar o judiciário francês e promover a acusação dos réus.⁴

Mesmo em face do grande avanço da instituição na França atual, ainda hoje prevalece no Ministério Público Francês a sua subordinação ao Executivo, pois o ministro da Justiça pode direcionar a atuação do *parquet* no sentido de dar cumprimento às orientações de governo, podendo, inclusive, nesse poder de condicionamento, punir o membro do órgão e, ainda, orientar o procurador-geral no sentido de perseguir determinado fim que seja do interesse do Estado.

⁴ Com seu novo perfil pós-revolucionário, fez-se nascer a expressão *Parquet*, consagrada como sinônimo de Ministério Público. A expressão, contudo, tem sua etimologia associada à posição do membro do órgão em relação ao juiz na corte de julgamento. Esclarece Emerson Garcia que “o Ministério Público é tradicionalmente designado pelo substantivo masculino *parquet*, de origem francesa, que, formam o chão de certos cômodos de uma habitação ou mesmo o ajuntamento de chapas que integram uma plataforma ou constituem o chão do compartimento de um navio” e continua: “A transposição do vocábulo para o meio jurídico deve-se ao fato de os representantes do Ministério Público (*agents du roi*), em sua origem, postularem aos juízes de pé, sobre o assoalho: daí a distinção entre *magistrature debut* (de pé) e *magistrature assise* (sentada)” (GARCIA, 2004).

Observa José Eduardo Sabo Paes, com preocupação, que na França atual os

membros do Ministério são agentes do Poder Executivo junto aos tribunais e estão diretamente submetidos à autoridade do Ministro da Justiça. Este pode solicitar aos membros da instituição que apóiem uma determinada posição de interesse do Estado ante o tribunal, dar-lhes ordem ou proibir-lhes de atuar. [...] o próprio procurador-geral pode solicitar ao Ministro da Justiça instruções para dirigir sua atuação em outro sentido. Isto condiciona a função mesma do Ministério Público às diretrizes do Poder Executivo e lhes priva das garantias mínimas para desfrutar de independência no exercício das funções”. (PAES, 2003, p. 68).

2.1 O Ministério Público e sua gênese na Europa

A par do seu desenvolvimento institucional na França, sua adoção terminou por se espalhar por toda a Europa e, por fim, foi introduzido no Brasil pelas diversas ordenações da monarquia portuguesa, vindo a se consolidar com a República, como se verá adiante. Contudo, a exemplo do que ocorreu na França, nos países que adotaram o sistema jurídico de *civil law*⁵ (de influência romano-germânica), prevaleceram sistemas semelhantes de Ministério Público. Assim foi que na Alemanha se verificou a presença do *fiskalat*, que também, inicialmente acumulava a função de defender os interesses financeiros do Estado e, num segundo plano, de perseguir os criminosos por meio da via processual. Também neste caso pendia em seu desfavor a desconfiança pública quanto a sua estreita ligação com o rei, que foi definidora da decadência do *fiskalat* (PAES, 2003, p. 70).

Na Espanha, sua história remete a um ancestral comum em relação ao francês e alemão: o servidor encarregado do interesse do soberano, nomeadamente a arrecadação, o *fisc*, provavelmente a origem do termo “fisco” – que hoje denomina a atividade exercida pela Receita Pública federal e estadual no Brasil. Mais adiante, no ano de 1835, mediante o “*reglamento Provisional para la Administración de Justicia*”, falou-se em *promotores fiscales*, com a atribuição de persecutor penal e dos interesses das causas públicas⁶, as últimas identificadas como aquelas de interesse da coroa.⁷ O modelo espanhol sofreu forte mudança a partir de 1870, com a Lei Orgânica do Poder Judicial, que lhe atribuiu a representação do governo perante o Judiciário – reforçando, com efeito, sua falta de independência do poder central.

⁵ No sistema de *civil law* – como nos países que adotam o regime de direito romano-germânico -, a fonte do direito são as leis escritas; no sistema oposto, ou seja, no *common law*, a fonte do direito é fixada pela jurisprudência.

⁶ “De los fiscales y de los Promotores fiscales (arts. 99 a 107)”. “todos los fiscales y promotores fiscales que su ministerio aunque severo, debe ser tan justo e imparcial como la ley em cuyo nombre lo ejercen; y que si bien les toca promover con la mayor eficacia La persecución y castigo de los delitos y de los demás intereses de la causa pública, tienen igual obligación de defender o prestar su apoyo a la inocencia; de respetar o procurar que se respeten los legítimos derechos de las personas particulares procesadas, demandadas, o de cualquier otro modo interesadas y de no tratar nunca a estas sino como sea conforme a la verdad y la justicia”. (PAES, 2003, p. 80).

⁷ Em razão da necessidade de unificar o reino depois de 1492 em torno de uma unidade política e jurídica, o papel dos procuradores era nomeadamente voltado para legitimar o uso da força pela autoridade real, confirmando sua vocação para os interesses da monarquia (DIAS, 2008, p. 73).

Somente em 1978, com o advento da Constituição, a Espanha adotou um novo perfil de Ministério Público, desta feita desligado das injunções do poder central e com as atribuições de acusador oficial e defensor do interesse público previsto nas leis daquele país.⁸

Os italianos tiveram tardiamente as primeiras experiências com a atividade do *parquet* (1865) e, assim também, experimentaram mais tardiamente modificações no regime de seu Ministério Público como forma de fazer cessar sua subordinação ao Executivo, a qual era exercida mediante rígido controle exercido pelo ministro da Justiça.

Essa evolução somente foi possível com o advento da Constituição Italiana de 1948, cujo legislador constituinte concluiu que o órgão, para cumprir seu papel com isenção, deve ser independente dos demais poderes do Estado, não sofrendo, de conseguinte, constrangimentos próprios de circunstâncias políticas passageiras.

Atualmente o Ministério Público Italiano atua com independência e tem asseguradas por lei prerrogativas e garantias que incentivam seus membros na tarefa de fiscalizar o cumprimento das normas e de promover a ação penal. Seu órgão de controle é um conselho⁹ composto de membros do *parquet* e membros do Judiciário a que se somam advogados e professores (esses em menor percentual) – todos com mandato de quatro anos.

Em Portugal o Ministério Público ainda carrega a atribuição de representante do Estado, acumulando a atividade de exercer a ação penal e zelar pela legalidade na estrutural estatal, além de ser órgão de consulta do governo. Nasceu com a denominação de “procurador do rei”, com a edição das ordenações de Afonso III, o que já lhe revelava a competência institucional. Somente em 1841, tem-se notícia de que uma reforma nas normas que regiam o poder judiciário fixou a atribuição ao Ministério Público de zelar pela legalidade e o exercício da ação penal como está até os dias atuais.

Por fim, e a seguir, embora não adotando o mesmo sistema de *parquet* nascido na França, far-se-ão alguns apontamentos quanto à estrutura do órgão que se ocupa das atribuições do Ministério Público nos Estados Unidos e Canadá, unicamente em razão

⁸ A reforma do modelo do ministério público na Espanha era vista como imprescindível e, no decorrer de sua evolução institucional, restou clara “[...] a necessidade de redefinir as relações entre a instituição e o Executivo, suavizando as fórmulas que mantêm o Ministério Público sob a dependência do Governo” (DIAS, 2007, p. 75).

⁹ Segundo o art. 105 da Constituição italiana de 1948, “compete ao Conselho Superior da Magistratura, segundo as normas do ordenamento judicial, proceder às admissões, nomeações e transferências, promoções e processos disciplinares relativos aos magistrados” (DIAS, 2007, p.173).

da supremacia política e econômica desses países e sua importância no contexto político mundial.

2.2 O Ministério Público na América do Norte

Nos Estados Unidos, a posição de fiscal da lei e acusador oficial encontra-se em uma mesma figura, com a denominação de *attorney-general*. O cargo é de nomeação privativa do presidente da República na área federal e do governador nos estados ou, em algumas poucas situações, mediante eleição local, sendo ligados ao Departamento de Justiça na seara federal e seus correspondentes nos estados-membros ou *county* (equivalente ao município). Suas atribuições como fiscais da lei (*ou law enforcement*) os deixam numa posição bastante alinhada ideologicamente ao chefe de governo que os escolheu. E a situação se repete nos demais estados federados daquele país. De toda forma, o que se verifica é uma forte orientação política¹⁰ de seus membros, mais significativa mesmo que a jurídica, e essa característica se sobressai ainda mais clara quando sua atividade é voltada para a defesa que lhes compete do interesse do Estado.

No tocante ao Canadá, sua legislação seguiu o mesmo padrão americano até bem pouco tempo atrás. Recentemente, mediante uma profunda mudança em suas normas de natureza processual veiculada no *Director of Public Prosecutions Act*, fez cessar a ligação e subordinação do Ministério Público ao Poder Executivo. Atualmente o modo de atuação do Ministério Público daquele país se assemelha muito à atuação do Ministério Público no Brasil, como é possível verificar do sítio de internet do próprio órgão¹¹, o que significa dizer que agem com total independência do poder central na atividade de fiscalização das leis daquele país e na persecução penal que lhes cabe.

¹⁰Trata-se, pois, de característica marcante do Ministério Público Americano, que, embora tenha boa formação jurídica “quase todos têm, em contrapartida, um passado político, sendo que muitos já ocuparam cargos eletivos: isso dá a medida da importante influência da vida política norte-americana sobre o Ministério Público” (PAES, 2003, p. 126).

¹¹ “Canadian courts expect a great deal from prosecutors, who are subject to ethical, procedural, and constitutional obligations. Tradicionalmente, o seu papel tem sido considerado como de “um representante da justiça” em vez de “um advogado partidária.” Traditionally, their role has been regarded as that of “a representative of justice” rather than that of “a partisan advocate.” Suas funções estão imbuídos de uma relação de confiança pública. Their functions are imbued with a public trust. Procuradores deverão desempenhar as suas funções com imparcialidade, objetividade e integridade.

Por fim, no México as atividades de acusador oficial e conselheiro do governo se confundem. Essas atividades são exercidas por órgão subordinado ao Executivo, estando seu chefe subordinado à hierarquia da presidência da república do país. Esse fato desabilita a autonomia funcional do órgão e condiciona sua ação, o que reproduz as práticas ideológicas do poder vigente.

2.3 O Ministério Público no Brasil

A história do Ministério Público no Brasil começa com a migração da legislação portuguesa orientada pelas Ordenações Manuelinas, de 1521. Naquele documento do império, já se mencionava a figura do promotor e suas competências nos foros judiciários denominados casa de suplicação (o equivalente distante do grau recursal) e juízos das terras (onde se iniciava uma demanda). A partir de 1609, o *parquet* teve novos lineamentos no Brasil, com as regras impostas pelas Ordenações Filipinas e criou-se o Tribunal de Relação da Bahia – em que os apelos das decisões passaram a ser julgados, superando, com efeito, a dependência do órgão recursal localizado em Lisboa.

Todavia, a figura do promotor se misturava com a do defensor do Estado, embora já houvesse algumas tentativas de separar as atividades em regramentos esparsos. Durante todo o império, viu-se o *parquet* bastante subordinado ao poder central, já que o recrutamento era feito por nomeações eminentemente políticas como forma de garantir que seus integrantes não se voltariam contra as forças políticas que estavam subjacentes à sua indicação, especialmente no que toca à acusação “no juízo dos crimes” quando praticados pela elite detentora do poder político que poderia, eventualmente, influenciar seu afastamento, uma vez que seu cargo era de livre nomeação e exoneração.

Prosecutors are expected to discharge their duties with fairness, objectivity, and integrity. O seu papel não é ganhar convicções a qualquer custo, mas para apresentar ao juiz todos disponíveis, relevantes e elementos de prova necessários para que o tribunal a determinar a culpa ou inocência do acusado. Their role is not to win convictions at any cost but to put before the court all available, relevant, and admissible evidence necessary to enable the court to determine the guilt or innocence of the accused. Como afirmado pelo Supremo Tribunal do Canadá em *Boucher v. The Queen*, [1955] SCR 16, 23-24: As stated by the Supreme Court of Canada in *Boucher v. The Queen*, [1955] SCR 16, at 23-24” (Página da Public Prosecution Service of Canada - PPSC).

João Francisco Sauwen Filho, sobre o tema, alerta que,

embora o Ministério Público ideal seja aquele estruturado para a defesa dos interesses da coletividade, vale dizer, do cidadão inserido na sociedade e não do governo ou dos eventuais governantes, a História tem registrado exemplos pouco lisonjeiros de Ministérios Públicos poderosos a serviço de regimes autoritários. Temos, entretanto, por certo que um *Parquet* realmente voltado para os interesses sociais somente poderá vicejar e atingir seus objetivos num meio essencialmente democrático. (SAUWEN FILHO, 1999, p. 202)

Não bastasse essa situação de falta de independência, o membro do Ministério Público era subordinado aos juízes de Direito e tinha suas remunerações arbitradas por estes. (DIAS & AZEVEDO, 2009, p. 224).

Diante de todas essas dificuldades que esvaziavam a utilidade e lisura de atuação dos promotores no império, foi instituído, com a proclamação da República em 1889, um novo *parquet*, com novas atribuições, formas de nomeação e regime jurídico próprio, passando a reconhecer sua atribuição como “necessária em todas as organizações democráticas e impostas pelas boas normas da justiça” (Decreto 848, de 1890), fazendo cessar, como consequência, as demissões *ad nutun*.

Na fase republicana, a atividade do Ministério Público se assemelhava àquela própria da defensoria pública¹² no âmbito civil e somava-se àquela que lhe é própria, de acusador oficial no âmbito penal. Sua nomeação se dava por ato do chefe do executivo dos estados e da União. Esse aspecto somente veio a sofrer nova modificação com a Constituição de 1934, quando se introduziu o concurso público para a seleção de seus membros. Assim, consolidou-se a estabilidade no cargo como forma de evitar as pressões políticas, somente sendo demissível após processo com garantia de ampla defesa do acusado, mantendo-se, todavia, sua organização interna a cargo dos estados e da União.

No início da fase republicana, contudo, o Ministério Público ainda era repositório da reprodução do sistema em que estava inserido, de dominação e autoritarismo da classe dominante preocupada em perpetuar garantias contra eventual

¹² A primeira constituição republicana (1891) ainda não trata do Ministério Público como instituição, apenas faz referência à escolha do procurador-geral entre os integrantes do Supremo Tribunal Federal pelo presidente da República. O Ministério Público passa a ser tratado como instituição pelo Decreto n. 848, de 11 de outubro de 1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal. Em um de seus capítulos, o referido decreto dispôs sobre a estrutura e as atribuições do Ministério Público no âmbito federal, destacando a indicação do procurador-geral pelo presidente da República, e a atribuição da instituição do Ministério Público para actuar como “advogado da Lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses gerais, o assistente dos sentenciados, dos alienados, dos asilados e dos mendigos, requerendo o que for a bem da justiça e dos deveres de humanidade” (art. 24, alínea c). (DIAS & AZEVEDO, 2009, p. 225).

resistência das forças revolucionárias da sociedade. Não havia como esperar do *parquet* uma atuação transformadora daquele *status* social na medida em que suas estruturas funcionais concorriam para o conservadorismo, não havendo espaço para o discurso democratizante, pois o órgão se alinhava com a doutrina política do poder que o regia.

Esse aspecto não passou despercebido da literatura acerca do tema na qual fica patente que a dependência do órgão ao Poder Executivo constrangia sua atuação.

A dependência do *parquet* ao Poder Executivo continuava bastante acentuada e até mesmo defendida por juristas da época, assim como pelo Presidente Getúlio Vargas. Pelo menos até a promulgação da Constituição de 1946, o Ministério Público seria considerado, tratado e utilizado pelos governantes como instrumento de sua política, e muito embora houvesse na doutrina vozes discordantes desse entendimento, o fato é que a maioria dos autores aceitava esta situação como fato consumado. (DIAS & AZEVEDO, 2009, p. 226)

Essa necessidade de conter a ação do *parquet* ficou clara com o advento da Constituição de 1937, que amesquinhou conquista do órgão quando retirou parte do processo de escolha do procurador-geral das mãos do Senado e deixou a cargo unicamente do presidente da República a sua escolha, impondo, dessa maneira, a reprodução de práticas autoritárias e o alinhamento ideológico do chefe do *parquet* com a autoridade nomeante, o que garante ao Estado conter esse órgão cujo ofício transcendia a mera acusação pública, mas iria além, ocupando-se da defesa dos direitos civis contra a ação do Estado. Todavia, um órgão com essa pretensão não poderia, na visão autoritária vigente, desvincular-se da subordinação estatal.¹³

Ainda nessa fase republicana do *parquet*, é possível ver traços de identidade e reconhecimento do órgão como elemento com autoridade para interferir no Estado.

Com a introdução da Lei n. 18/1891, que aumentava o âmbito de atuação do Ministério Público, estendendo-a para questões de “interesse do Estado”, o jurista João Monteiro alertava para os perigos da hipertrofia do *parquet*, o que antecipa e revela como os procuradores do Ministério Público já naquela época se enxergavam – fato que,

¹³ Sauwen Filho lembra que, embora os textos constitucionais modernos reconheçam e consagrem um considerável gama de direitos e liberdades individuais indisponíveis, é sabido ser o próprio Estado o maior violador desses mesmos direitos e liberdades, muito embora, não raro, existam em seus mecanismos constitucionais instituições destinadas à salvaguarda desses valores. E quando o leviatã, guardião desses mesmos direitos e liberdades, mas com sua espada constantemente desembainhada, posto que habilmente dissimulada, investe contra o cidadão, no exercício cotidiano de sua violência congênita, quase nunca dá causa a que o sangue respingue necessariamente sobre as vestes do príncipe. (SAUWEN FILHO, 1999, p. 126).

em sua opinião, colocaria em risco os direitos civis.¹⁴ Esse temor era compartilhado por Affonso Fraga (*apud* SAUWEN FILHO, 1999, p. 138), processualista de renome à época que sustentava que o Ministério Público era unicamente representante do poder executivo da monarquia ou da república, porque a esse cumpria, por via de funcionários especiais, a tutela ou defesa dos direitos e interesses do Estado perante os tribunais singulares ou coletivos.

De avanço democrático pouco se obteve tanto desde a primeira Constituição da República, em 1891, até as Constituições de 1934 e 1937. As últimas eram conceituadas por Getúlio Vargas como mecanismos da ação governamental.¹⁵ E, afinado com essa visão, o Ministério Público era visto e trabalhava efetivamente como mecanismo do Estado na atuação de sua política pública e na condução dos interesses que atendessem ao desiderato da classe dominante. E o mesmo se dava no nível estadual, no qual a regulação das atividades do Ministério Público era disciplinada ao sabor da conveniência política do governador do estado.

A propósito dessa percepção, juristas da época não tinham dúvidas ao afirmar que se tratava de órgão do Poder Executivo (MONTEIRO, João *apud* SAUWEN FILHO, 1999, p. 141) voltado para o atendimento de suas orientações ou função exercida em nome do chefe de governo (SAUWEN FILHO, 1999, p. 142-3). Não faltavam adjetivos para sintetizar a função do órgão, que era considerado “agente do Poder Executivo” ou, outras vezes, “meros auxiliares da administração da justiça”. (GARCIA, 2004, p. 34).

¹⁴ Arrimado na autoridade de pensadores como J. Simon, Frederico Bastiat e Spencer, João Monteiro sustentaria, como noticiado por Sauwen Filho, que, pela evolução histórica do Ministério Público, desde o Império Romano, onde ele acreditava estar a raiz dessa instituição, até os dias atuais, nota-se que a evolução do direito é incompatível com a hipertrofia do Estado, sendo grandezas inversamente proporcionais. Assim, sob a ótica liberal daquele pensador da República, era certo o perigo de o *parquet* servir de mecanismo de sustentação das “forças autoritárias” (SAUWEN FILHO, 1999, p. 130-131).

¹⁵ Sauwen Filho destaca que “a tese da subordinação do Ministério Público ao Poder executivo, esposada por vários expoentes de nossas letras jurídicas que viam no *parquet* apenas um órgão de atuação deste Poder, ganhou na época a aceitação da maioria e, reforçada pela incontroversa separação do Ministério Público em face do Judiciário que resultou clara após o advento da Constituição de 34, tornou-se, inclusive, o entendimento oficial pelo qual se pautaram as autoridades governamentais, durante o curto período de vigência da referida Carta Constitucional.

No entanto, cabe aqui registrar que nenhum outro depositário do Poder Executivo levou tão longe esse entendimento quanto o Presidente Vargas, afirmando que o ‘Ministério Público é um órgão que coopera na atividade do Governo’ e que ‘por governo se deve entender aqui o Poder Executivo’, deduzido que os órgãos atuantes da vontade do Estado, implementando as funções inerentes ao ofício do Ministério Público, ‘são as expressões da confiança direta do governo’ e, como tal, considerou a instituição, não só no regime da Constituição de 1934, bem como, sob o império da Carta outorgada de 1937, que instituiria, pouco depois, a ditadura do Estado Novo, como órgão auxiliar da ação política do governo”. (SAUWEN FILHO, 1999, p. 142-143).

Sob as vestes de que a atuação do *parquet* era no sentido de defesa do interesse público, a realidade mostrava repetidas vezes que aquele órgão não se contrapunha ao governo, exercendo, em casos de conflito de interesses entre o particular e a administração, o patrocínio dessa última, a quem estava vinculado institucional e ideologicamente, muitas vezes movido por razões pessoais de consideração à autoridade que o havia nomeado. Essa realidade é facilmente explicável, pois era fruto de uma tendência mundial no Ministério Público de respaldar o Estado intervencionista denominado *welfare State*¹⁶, inspirado pela nacional-democracia¹⁷ que se contrapunha ao falido Estado liberal democrático e cuja concepção hipertrofiada do *parquet* viria a influenciar, décadas depois, o desenho institucional do órgão no Brasil na Constituição de 1988.

Com a redemocratização a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o *parquet* ganhou enorme prestígio e independência funcional, transformando-se em canal de comunicação das demandas sociais em face do Estado. Temas como meio ambiente, direito das minorias e direitos e garantias individuais (inerentes ao Estado democrático de direito) passaram à tutela do Ministério Público, cujo capital social teve enorme crescimento; ele passou a ser visto por muito dos seus membros como único legitimado pela sociedade para sua defesa e veículo da democracia participativa.¹⁸

Todavia, em que pese aos avanços institucionais¹⁹ que conferiram ao *parquet* autonomia funcional e administrativa (art. 127 da Constituição Federal), a influência do Poder Executivo viria a permanecer diante da prerrogativa conferida ao presidente da República de nomear o procurador-geral da República para o mandato de dois anos e

¹⁶ O *Welfare State* nasceu como forma de organização político-social e fortaleceu-se após a II Guerra Mundial como veículo para levar a cabo as ações dos estados no sentido de reconstruir os países devastados pela guerra, chamando para si (Estado) o dever de promover políticas que contribuíssem para diminuir as desigualdades econômicas.

¹⁷ “É dessa época a consagração do modelo hipertrofiado do *parquet*, colaborador da ação do governo, defensor de seus interesses e marcadamente a ele submetido, que floresceu na Itália fascista e na Alemanha nazista e em outros tantos Estados autoritários que vicejaram inspirados no *fascio* e na suástica, não só na Europa como também em outras partes do mundo, na metade do século atual” (SAUWEN FILHO, 1999, p. 236).

¹⁸ O promotor de Justiça Márcio Thadeu Silva Marques, em palestra proferida durante o I Seminário Jurídico Integrado, promovido pela AMPBM 16/8/2002 defende a idéia de que são os promotores verdadeiros representantes da soberania popular com idêntica legitimidade em relação àqueles que exercem o mandato eletivo formal. (MARQUES, 2002)

¹⁹ Para Castilho e Sadek, “a análise das mudanças e prerrogativas introduzidas pelo Constituinte de 1988 em relação ao Ministério Público permite sustentar que configuram a maior novidade consagrada pela Constituição do ponto de vista institucional, pois nenhuma outra instituição sofreu tão profunda modificação e teve igualmente alargada a sua possibilidade de atuação” (SADEK, 1997, p. 7).

também de destituí-lo após autorização do Senado (BRASIL. Constituição Federal, 1988, art. 128, § 2º). Com efeito, embora a chamada independência funcional confira aos membros do Ministério Público liberdade intelectual e ideológica em relação aos demais membros de poder ou superior hierárquico, é perceptível, em alguns momentos históricos, a reiteração de práticas que remetem à reprodução da própria cultura interna que privilegia o capital político e social como forma de constrangimento aos demais autores no sentido de manter a ordem social dominante.

Nos trabalhos que antecederam a promulgação da Constituição Federal vigente, a subcomissão do Ministério Público já defendia a isonomia para o Poder Judiciário no tocante às garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos como forma de garantir que o exercício de seu papel não fosse comprometido pela dependência de outros poderes. Dizia, à época, o então ministro do Supremo Tribunal Sidney Sanches que o interesse público seria “melhor atendido e a Justiça melhor servida, se o Ministério Público, em qualquer de suas funções em juízo, estiver a salvo de influências externas, seja no âmbito estadual, seja no federal. Para isso, deve dispor de maior autonomia política, financeira e administrativa. Seus membros, aliás, devem gozar das mesmas garantias conferidas aos magistrados. Isso lhes dará maior segurança, isenção e neutralidade, a bem do interesse público e da Justiça” (SANTOS, 2010). E, corroborando essas palavras, Geraldo Ataliba (apud BURLE FILHO, 1987, p. 11), afirmava que o Ministério Público, em todas as sociedades modernas, cumpre o papel de órgão institucional do Estado, embora nada tenha a ver com o governo, trata-se de “uma magistratura de pé” que não pode prescindir de garantias legais como forma de dispor de condições objetivas de independência, na perseguição do interesse público primário, ou seja, daquilo que se conhece como defesa dos direitos indisponíveis da sociedade.

À época, essas defesas acerca do robustecimento do *parquet* somavam-se às recomendações do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, que enfatizava a necessidade de reforçar a independência e autonomia do órgão com o objetivo de obstar a interferência do Poder Executivo, além de permitir que o Ministério Público (sic) exercesse o controle da representação popular no parlamento (sem, contudo, especificar a forma de alcançar esse objetivo) (BURLE FILHO, 1987, p. 12). Por isso, as pressões que se fizeram às comissões da assembléia constituinte resultaram no descolamento do

parquet da estrutura do Judiciário, como ocorrida outrora, para colocá-lo na Constituição Federal em capítulo autônomo como “função essencial à Justiça”.²⁰

Com todo esse aparato ideológico e doutrinário, o Ministério Público, ao tempo em que iria se consolidando como instituição componente da estrutura democrática brasileira, começou a se fechar em si próprio, infenso a qualquer tentativa de *viés* democratizante ou de *accountability* que pudesse ser identificada pelos seus componentes como retrocesso em sua liberdade de ação institucional.²¹

Nos países da Europa ocidental, de onde, como acima falado, o Brasil hauriu a formação jurídica e a organização do Ministério Público, avançou-se em termos do papel do *parquet* para uma concepção de subsidiariedade de sua atuação, pois a experiência do intervencionismo e da hipertrofia do órgão mostrou que seu providencialismo estéril resultou no agravamento das desigualdades sociais e inibiu a realização do homem em sociedade, realidades que acabaram por contribuir, num plano macro, para a idealização do Estado democrático de direito, cujas bases se encontram na maioria das democracias ocidentais. Não por outra razão, esses mesmos países que serviram de modelo, cientes dos efeitos negativos decorrentes da ampla intervenção do *parquet* nos diversos campos de interesse da sociedade, sob o argumento de proteção, adotam hoje o que eles chamam de doutrina da subsidiariedade.²²

²⁰ Sauwen Filho (1999) destaca que essa diferenciação se deveu à constante pressão que os integrantes do Ministério Público exerceram sobre os Constituintes, no sentido de obter para a instituição, no novo texto maior, um tratamento diferenciado no universo dos órgãos governamentais, com ênfase à sua desvinculação dos tradicionais poderes do Estado e sua independência administrativa e funcional, na forma da conclusão que restou aprovada no VII Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em Belo Horizonte em abril de 1987, como informa Nigro Mazzili.

²¹ Trata-se de uma opção do *parquet* seguramente perigosa, por tender a resvalar no autoritarismo e no constrangimento à prática da cidadania cívica (este conceito de cidadania cívica é relativamente novo e deve ser entendido como a participação social que transcende a noção de direitos civis – propriedade, liberdade e voto - para ingressar nos direitos e garantias sociais assegurados constitucionalmente ao cidadão – que por sua vez devem tomar parte dos desenhos institucionais que regerão a comunidade em que ele está inserido). Com efeito, trazendo para si (Ministério Público) a responsabilidade para toda e qualquer ação que diga respeito às opções democráticas, não há espaço para fomentar a participação da sociedade civil e suas organizações na deliberação do que atende às carências sociais.

Vemos, pois, que o Estado já se mostrou incapaz de responder aos anseios da sociedade no tocante aos desenhos institucionais e de políticas públicas que atendam às diversas peculiaridades da complexa sociedade que lhe está subjacente e o *parquet* não pode servir de instrumento de acanhamento da democracia.

²² É esclarecedora a lição de Sauwen Filho, que afirma que “essa linha de pensamento entende ser princípio de justiça social, de liberdade democrática, de pluralismo social e de justa distribuição de competências, que são apanágios do Estado Democrático de Direito contemporâneo, respeitar e apoiar as atividades que a iniciativa privada, por meio de grupos privados, pode desenvolver na persecução de seus ideais de realização social. Por isso, o Poder Público deve auxiliá-las, estimulá-las e promovê-las, em lugar de procurar assumi-las por si, substituindo-se ao cidadão e à própria sociedade no desenvolvimento

A tudo isso que foi da trajetória do *parquet* se soma o incremento do fenômeno do associativismo, com o aparecimento de novas formas de organização de classe do Ministério Público, todos imbuídos em expandir uma doutrina que fortalecesse cada vez mais a expansão do capital social e político do órgão, com o objetivo inescandível de atingir seus fins constitucionais e ganhar mais espaço no campo político-jurídico.²³

Essa nova doutrina – não tão nova, aliás, como se viu da experiência européia – busca, de forma contundente, orientar as novas gerações de membros do *parquet* a superar o velho paradigma da atividade ministerial voltada predominantemente à persecução penal para alçar a categoria a um “novo papel” de aprimoramento do direito e de transformação social.²⁴ É curioso que alguns autores defendam que essa construção da imagem do *parquet* como sendo um “super-poder” em relação à sua atuação na tutela da sociedade e das questões de legalidade do Estado tenha sido inaugurada no período imediatamente antecedente à Constituição de 1988 e venha se ampliando a partir daí. Entende-se, diferentemente, com o devido respeito às opiniões contrárias, que isso se dá de forma mais visível desde a Constituição de 1967, quando o órgão recebeu as garantias de inamovibilidade e estabilidade e ingresso na carreira por concurso público, além de conferir aos estados-membros a organização de seus Ministérios Públicos, observada a regra de garantia citada, fato que despertou em seus membros os primeiros movimentos no sentido de consolidar a classe e ganhar espaço político²⁵ e mercê da influência clara do regime político de inspiração intervencionista que vinha desde a Constituição da República de 1946.

das atividades dinâmicas tendentes à realização de suas aspirações, como ocorreu no vacilante modelo intervencionista do Estado-providência”. (SAUWEN FILHO, 1999, p. 237)

²³ Esse claro desejo de expansão como no campo político foi destacado por Fabiano Engelman na seguinte passagem: “os vínculos estabelecidos e o reforço das relações de interreconhecimento, propiciadas pelo conjunto de atividades na Associação, serviram como base para facilitar a reunião e articulação de lideranças forjadas no associativismo, tendo em vista, a defesa das garantias da corporação na Constituinte de 1988, em que entram em jogo as definições institucionais da carreira e seu papel ‘político’ e ‘social’”. (ENGELMANN, 2006, p. 191)

²⁴ Segundo, ainda, Engelman essa auto-imagem dos promotores é gestada a partir da mobilização em torno do processo da Constituição de 1988, continuando ao longo da década de 90 nos diversos seminários e congressos que consagram de legitimação da reivindicação de garantias e propostas de definições institucionais relacionados ao seu papel ‘político’ e ‘social’. (ENGELMANN, 2006, p. 191)

²⁵ Esse fenômeno pode ser entendido a partir da história da criação das entidades de classe dos diversos *parquet*. Neste diapasão a Associação Nacional dos Procuradores da República foi criada em 1973 e sustenta como bandeira a luta de velar pelo prestígio, direitos e prerrogativas da classe e lutar por conquistas e contra as “ameaças enfrentadas hoje pela instituição e seus membros, em diversos planos”. (Página da Associação Nacional dos Procuradores da República); Na mesma esteira veio a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, em 1979 (www.anpt.org.br); ANPM (militar) em 1978; AMPDFT (Distrito Federal) em 1961. No âmbito dos estados-Membros (CONAMP): www.conamp.org.br.

De fato, com o crescimento do associativismo dentro do *parquet*, as escolas de formação que deles surgiram ou que foram adotadas na formação dos novos membros do Ministério Público (aprovados em concurso) serviram como instrumento de reprodução desse novo modelo de socialização para o jovem promotor²⁶ que prestigia unicamente a defesa das liberdades públicas (direitos civis) contra a ação do Estado, mas não se ocupam em fomentar o surgimento de espaços públicos para o exercício da cidadania ativa no âmbito de suas atribuições. Em preciosa passagem, Engelman (2006, p. 195), novamente, destaca que a escola contribuiu para o processo de redefinição institucional da carreira do Ministério Público e do papel do ‘Promotor’. Esse processo de mudança identitária ficou bastante evidenciado na pesquisa levada a efeito pela Conamp (à época denominada Confederação Nacional do Ministério Público) e citada na obra de João Francisco Sauwen Filho (1999), na qual se constatou que, conquanto o conjunto das respostas oferecidas ao questionário sobre propostas a serem apresentadas à Assembléia Constituinte tenha demonstrado mais preocupação com questões relativas às garantias individuais, tais como salários e composição dos cargos de chefia, já é possível observar uma crescente atenção a questões como a criação de mecanismos processuais e administrativos que propiciem maior controle sobre as atividades do Estado e no tocante à tutela da sociedade.

Diferentemente do que ocorrera com a geração anterior, quando foi gestado esse novo paradigma de comportamento, com o advento da Constituição Federal de 1988, na qual houve um forte incremento das garantias e responsabilidades atribuídas aos membros do Ministério Público, houve um acirramento dessa nova identidade, que já vinha sendo forjada na instituição, havendo até quem defendesse a instituição como “quarto poder” da república (SAUWEN FILHO, 1999, p. 191), tese, contudo, manifestamente divorciada do preceito erigido a princípio fundamental da Constituição, que prevê unicamente os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Não é possível desconhecer o papel relevante que as escolas de formação têm na socialização do recém-ingresso na carreira do *parquet*. Assim, não obstante nosso modelo de socialização se diferencie do modelo europeu quanto ao momento em que se

²⁶ O renomado membro do Ministério Público e autor de vários livros sobre o tema Hugo Nigro Mazzili, talvez a maior autoridade no que diz respeito ao estudo do *parquet*, deixa claro que não basta a seleção dos melhores profissionais pelo concurso público, é preciso moldá-los aos valores e bases da instituição, para que comunguem das mesmas práticas levadas a efeito naquele campo. Afirmo, nesse sentido, que, depois de aprovado, deverá haver “o efetivo acompanhamento do recém-ingresso, durante o estágio probatório, para formá-lo e informá-lo; apoiá-lo ou corrigi-lo; aproveitá-lo ou recusá-lo ao final” (MAZZILLI, 1992, p. 13)

dá essa socialização (lá os interessados em seguir a carreira se submetem a provas seletivas durante a graduação superior, para receber a formação concomitante em escolas de formação de membros do Ministério Público, onde são trabalhados para atender os valores exigidos para a atuação e, só depois de aprovados nessa formação, mediante diversas avaliações, é que podem assumir as atividades que lhes são inerentes). No Brasil a formação se dá depois, em escolas do próprio Ministério Público. No nível federal, existe a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), que cumpre esse mister de “iniciar os novos integrantes” do MPU.

Talvez esteja se iniciando no Brasil, a exemplo do que já ocorre na Europa, uma consciência não da diminuição do papel do Ministério Público, mas a criação de uma consciência de que seu papel deve ser secundário às iniciativas nascidas na sociedade com a ampliação, como sustenta Sauwen Filho (1999, p. 239), do acesso ao contencioso constitucional e das ações de natureza civil de abrangência coletiva, funcionando como remédio contra a hipertrofia do poder estatal, que, num regime genuinamente democrático, deve ser operado preferencialmente pelo cidadão ou pelos grupos sociais, a exemplo das organizações civis e entidades não governamentais. Assim se buscaria afastar a apropriação dessas iniciativas por órgãos estatais em detrimento do cidadão, mesmo que esses órgãos se apresentem com a finalidade precípua de promoção da defesa da sociedade, por mais desvinculados e independentes que possam parecer em relação ao Estado.

Parece haver, pois, um círculo vicioso: o membro do Ministério Público detém demasiadas atribuições que lhe foram conferidas pela Constituição de 1988 – resultado das injunções realizadas pelos seus membros no período anterior à promulgação desta. Como resultado desse inchaço institucional, o órgão termina por oprimir as iniciativas sociais no tocante aos interesses que lhes dizem respeito. E, por ver-se como tutor da sociedade, acaba por “naturalizar” condutas de seus membros ou da instituição que se mostram, por vezes, antidemocráticas. E, porque enxerga em suas condutas a opção correta na tutela da sociedade, volta-se ao começo, revelando sua vocação de constrangimento da sociedade no tocante à prática da cidadania cívica (entendida como instrumento de luta política cujos fundamentos não passaram despercebidos por Sauwen Filho (1999, p. 243), quando afirma que

esse excesso de atribuições confiadas ao nosso Ministério Público, aliado à acentuada independência que lhe dispensou o Constituinte de 1988, não só o impede de concentrar esforços para desenvolver as tarefas que lhe são

realmente próprias²⁷, como dificulta o seu controle por parte dos reais interessados no cumprimento de suas tarefas: a sociedade a quem cabe defender e o contribuinte que lhe custeia os gastos.

A presente pesquisa, pois, objetiva analisar as decisões do órgão de controle externo do Ministério Público a fim de que possa revelar a presença de práticas institucionalizadas que impedem o aprimoramento – do ponto de vista democrático – do órgão controlado com a conseqüente impossibilidade de introduzir uma nova visão dentro do *parquet* que concorra para a valorização e adoção de práticas que permitam a participação mais democrática dentro de sua estrutura e na tomada de decisões.

Investigar-se-á se a atual composição do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), em razão do *habitus* de seus membros (numa perspectiva *bourdieuniana*), reproduz a cultura de dominação (como conceitua Weber²⁸) de seus membros. E, sendo essa a conclusão, revelará a necessidade de uma imediata alteração na composição do Conselho Nacional do Ministério Público como forma de mudança nas práticas do órgão, a partir de uma quebra de paradigma que afaste o planejamento e a orientação dos seus membros na reprodução da cultura autocrática da instituição e permita, mercê da participação popular em sua composição, a ruptura com o que *Bourdieu* chamou de estruturas estruturantes do sistema, conforme se verá à frente.

²⁷ Segundo o próprio (SAUWEN FILHO, 1999, p. 240) essas atribuições próprias do *parquet* são aquelas que não podem ser deixadas aos particulares, tais como a manutenção da paz social, a defesa da lei, o combate ao crime e a repressão ao delinquente.

²⁸ Weber (2004) ensina que dominação é a possibilidade de impor ao comportamento de terceiros a vontade própria, curiosamente um mecanismo bastante usado pelo Ministério Público quando lança mão do rol de instrumentos a seu cargo como os “termos de ajuste de conduta” impostos ao particular ou ao administrador público cuja ação é tida pelo *parquet* como divorciada da legalidade.

3 ORGANIZAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO BRASIL

O Ministério Público no Brasil foi organizado da seguinte forma: a) no nível estadual, com disciplina jurídica estabelecida pelas constituições e leis estaduais, em consonância com um regramento geral federal (Lei Orgânica do Ministério Público – 8.625/93, cuja iniciativa é privativa do presidente da República²⁹) e na qual se fixam os princípios orientadores a que devem se curvar os legislativos dos estados no estabelecimento de normas em complementação daquelas outras formuladas na lei federal; e b) no nível federal (União), com regras estabelecidas pela Constituição Federal e pela lei federal (Lei Complementar n. 75/93) de iniciativa do presidente da República ou do procurador-geral da República, em que estão localizadas regras sobre a estrutura, deveres, obrigações e garantias dos membros do *parquet*.

Com a autonomia administrativa concedida ao Ministério Público para organizar-se (BRASIL. Constituição, 1988, art. 128, § 5º), foi-lhe dada autonomia para dispor sobre o seu estatuto disciplinar. Para o Ministério Público da União, a Lei Complementar nº 75/93 apresentou por completo o seu regime. Para os estados, a Lei nº 8.625/93 trouxe apenas as regras gerais, não dispôs sobre sanções ou procedimentos e deixou para as leis orgânicas a pormenorização de suas normas. E essa disposição está de acordo com o princípio federativo.

No âmbito da União, o *parquet* é composto pelo Ministério Público Federal, pelo do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, com divisões e subdivisões pertinentes à competência e atribuições (grupos ou promotorias especializadas) em que estão organizados.

Embora haja legislação própria em cada um dos diversos estados federados e uma específica para a União sobre a organização do *parquet*, todos eles, por força da Constituição Federal, seguem princípios idênticos que reforçam a indivisibilidade desejada pelo legislador constituinte, tornando o órgão individualizado no tocante à sua organização interna, mas *uno* em sua atuação institucional, ou seja, a ação do Ministério Público é identificada em qualquer âmbito em que ele atue, não importando o membro

²⁹ Diz o texto constitucional (BRASIL. Constituição, 1988, artigo 61, § 1º): “São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que II – disponham sobre: (omissis) D. Organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da defensoria pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

que assine ou officie no caso concreto, situação que se mostra diferente quando se trata de Poder Judiciário, para o qual a identidade física do juiz é relevante no processo, uma vez que, por disposição legal, o juiz que presidiu a instrução (ou seja, que colheu a prova) deverá ser o mesmo que proferirá a sentença (art. 132 do Código de Processo Civil e art. 399, §2º, do Código de Processo Penal, com texto da Lei n. 11.719/2008).

A essência da atividade exercida pelo Ministério Público – seja ele da União ou dos estados – é classificada pela literatura especializada como de natureza administrativa, pois não pode ser classificada, à luz da Constituição, nem como legislativa (*stricto sensu*) nem como jurisdicional, conforme afirma Mazzilli (2002, p. 59).

A garantia de lisura e cumprimento de suas atribuições legais é sindicada pelos respectivos órgãos correccionais, que atuam mediante processo administrativo em que se garante ao membro investigado amplo poder de defesa quanto ao fato que eventualmente lhe seja imputado como infração administrativa, cível ou criminal. Essas corregedorias funcionam na tentativa de implantar algo próximo do que a literatura de ciência política cunhou de *accountability*.³⁰

Na hipótese de não funcionar bem a atuação de fiscalização local ou ensejar a reclamação de alguma pessoa (física ou jurídica) que se tenha por prejudicada, esse sistema de controle interno é afastado para a atuação do controle externo exercido pelo Conselho Nacional do Ministério Público, conforme previsão do art. 130-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

³⁰ De acordo com Luís Felipe Miguel (2005), “a *accountability* diz respeito à capacidade que os constituintes têm de impor sanções aos governantes, notadamente reconduzindo ao cargo aqueles que se desincumbem bem de sua missão e destituindo os que possuem desempenho insatisfatório”.

4 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Infere-se, do que se viu acima, que a tarefa conferida pelo legislador constituinte ao CNMP torna-se sobremaneira mais difícil, do ponto de vista legal, em razão da multiplicidade de leis estaduais (27 estados) que normatizam o regime disciplinar de seus membros. A par dessa dificuldade, o CNMP passa a enfrentar, desde seu surgimento, a necessidade de sistematizar esse complexo de normas que, por vezes, são díspares para o mesmo assunto.

O CNMP teve início com a denominada emenda da reforma do Judiciário (Emenda 45/2004) e foi concebido com poderes para exercer o controle administrativo e financeiro e fiscalizar o cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público em todo o país³¹. Foi a resposta encontrada pelo legislador reformador da Constituição à permanente reclamação contra a ineficiência dos órgãos de controle disciplinar do MP, que já havia gerado, inclusive, tentativas de projetos no Congresso Nacional para punir iniciativas dos membros do *parquet* cujo manejo das ações civis públicas e de improbidade – a seu cargo – fosse identificado como atuações voltadas para obter resultados político-partidários³². Essa constatação deflagrou, sem dúvida, os primeiros movimentos no Legislativo Federal para a modificação desse quadro³³. Como exemplo, pode-se mencionar o PL 265/2007.

³¹ A Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 130-A, § 2º, III e IV) atribuiu ao CNMP o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos membros do Ministério Público, deu-lhe a competência de receber, e conhecer delas, as reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correccional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa, bem como rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos estados julgados há menos de um ano.

³² Encontra-se pendente de votação na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei 265/2007, que altera as Leis nºs 4.717, de 29 de junho de 1965, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 8.429, de 2 junho de 1992, de modo a deixar expressa a responsabilidade de quem ajuíza ação civil pública, popular e de improbidade temerárias, com má-fé, manifesta intenção de promoção pessoal ou com o objetivo de perseguição política.

³³ O Ministério Público de Portugal parece enfrentar o mesmo problema de falta de credibilidade e legitimidade em razão de abusos na sua atuação. Em artigo recente, assim foi tratado o papel do órgão naquele país: “Os últimos anos foram, igualmente, marcados por uma grande mediatização da justiça penal e, em particular, da ação do Ministério Público. Vários casos expuseram a capacidade de investigação do Ministério Público, ficando, assim, sujeito ao escrutínio público e à mercê das críticas, positivas ou negativas, em função dos interesses em jogo. De facto, uma liderança contestada, na figura do Procurador-geral da República, José Souto Moura, a quem competia gerir mediaticamente estes processos, originou uma grande desestabilização na instituição. A sucessão de eventos registrados nos

Destarte, analisando as discussões que se sucederam no curso do processo legislativo para a aprovação do Projeto de Lei n. 265/2007 na Câmara Federal, são contundentes as considerações postas no voto do relator do projeto na Comissão de Constituição e Justiça daquela casa legislativa sobre a necessidade de reconhecer que existem abusos por parte do Ministério Público que devem ser severamente punidos.³⁴ Naquela oportunidade, e até recentemente, não eram incomuns coberturas sensacionalistas dos veículos de comunicação que eram levadas ao público com grande alarde³⁵. Era o resultado dessa relação promíscua entre membros da polícia e do Ministério Público³⁶ com a mídia interessada em cobrir suas operações, que mais tarde

últimos 5-6 anos provou que o período de maturação da intervenção do Ministério Público, que ocorreu no período anterior, está agora sujeito a uma prestação de contas pública cada vez mais exigente, pelas mais diversas razões. O recém-empossado Procurador-geral da República, Pinto Monteiro, tem, desse modo, uma dupla tarefa: por um lado, garantir a estabilização da instituição, de modo a que possa funcionar sem os sobressaltos que registrou nos últimos tempos; e, por outro, garantir as condições para uma mais eficiente e credível actuação, que será escrutinada, política e publicamente, em função dos resultados alcançados nas diversas frentes de actuação, com especial realce para a área penal”. (DIAS, FERNANDO & MANECA, 2007).

³⁴ Segundo o voto do deputado Regis de Oliveira, “a proposição busca, em síntese, identificar o autor ou representante do Ministério Público que propõe ação com manifesta má fé ou com o intuito de promoção pessoal ou perseguição política e procura criar mecanismos sancionatórios. Ora, a má fé é sempre repudiada por nosso sistema jurídico. Se houver possibilidade de identificação de elemento subjetivo a envolver o uso de mecanismos judiciais com o intuito de perseguição política ou promoção pessoal, deve haver a repulsa da ordem normativa. Deve ser prestigiado em tudo e por tudo, o comportamento nobre e no exercício de suas atribuições legais. O que daí extravasar, deve ser reprimido. Daí a constitucionalidade do projeto, sua juridicidade e vazado em boa técnica legislativa”.

³⁵ Reiteradas vezes, a própria imprensa apontava a relação espúria entre órgãos investigativos do Estado e jornalistas. Confira-se a seguinte notícia veiculada pela “Agência Senado” em que o deputado Crivella acusa a Rede Globo de ser favorecida pela Polícia Federal em suas operações: “Em breve pronunciamento em Plenário, o senador Marcelo Crivella (PRB-RJ) requereu a intervenção do ministro da Justiça, Tarso Genro, para que a Polícia Federal divulgue de maneira igualitária as informações sobre os resultados das investigações da Operação Navalha. ‘Não é possível que um canal de TV se torne sócio da Polícia Federal na divulgação desses fatos’, disse Crivella. A reclamação de Crivella foi enfatizada pelo Jornal da Band, da Rede Bandeirantes, que mencionou vários casos em que a Rede Globo teria sido favorecida com informações privilegiadas e em primeira mão sobre operações policiais e investigações que supostamente seriam sigilosas. O Jornal da Band relembrou o episódio da prisão do ex-prefeito Paulo Maluf e de seu filho Flávio, quando o repórter Cesar Tralli, da TV Globo, recebeu um colete da Polícia Federal e participou das diligências. A exclusividade concedida ao repórter César Tralli na prisão do filho do ex-prefeito de São Paulo, Flávio Maluf, foi muito criticada pelas outras emissoras e por advogados de defesa. Há algum tempo, a Polícia Federal tem registrado operações com câmeras de vídeo. O material tem sido oferecido à imprensa. O senador - que é ligado à Igreja Universal, proprietária da Rede Record - criticou o fato de algumas imagens da Operação Navalha terem sido fornecidas à Rede Globo com exclusividade. Embora já há algum tempo a “parceria” da PF com a Globo venha sendo criticada pelas demais emissoras, o ministro da Justiça, Tarso Genro, disse desconhecer qualquer favorecimento. Genro disse que somente se a questão fosse encaminhada por escrito ao Ministério da Justiça, por meio de uma representação. Crivella disse que o Ministério da Justiça deve fornecer uma explicação sobre qual o critério usado para que a informação e as imagens fossem passadas com exclusividade a um veículo de comunicação”. (PARA CRIVELLA... 2007)

³⁶ O Ministro Presidente do Supremo Tribunal, à época, também engrossou o coro das autoridades insatisfeitas com os abusos perpetrados pelo Ministério Público. Confira-se o seguinte texto jornalístico veiculado pelo Jornal “A Folha de São Paulo”: “O Presidente do STF (Supremo Tribunal Federal),

viriam a ser julgadas imprestáveis pelo Poder Judiciário³⁷ por deficiência na produção da prova ou abuso na sua obtenção, com violação dos direitos e garantias individuais previstos na Constituição – fato que reforçou a necessidade de criar mecanismos mais eficientes de controle das iniciativas do *parquet*.³⁸

Pairava, pois, a desconfiança dos investigados e dos demais atores políticos sobre a lisura dessas investigações e questionava-se se estas estavam permeadas pela busca de promoção pessoal dos agentes públicos envolvidos, agindo contrariamente à ordem jurídica.

Esse cenário de desvio e abuso acabou construindo uma imagem muito negativa para o *parquet* e levou a inevitáveis censuras do Poder Legislativo e do próprio Ministério Público.³⁹ Não sem razão, situações de abuso e de envolvimento com a imprensa com motivação política pressionaram o Conselho Nacional do Ministério Público a punir com pena de suspensão o procurador Luiz Francisco de Souza por práticas incompatíveis com o cargo – fato que constituiu *leading case* em matéria de

Ministro Gilmar Mendes, criticou nesta terça-feira a atuação do Ministério Público como órgão responsável pelo controle externo da polícia. Segundo Mendes, o próprio procurador-geral da república, Antônio Fernando de Souza, se manifestou sobre as dificuldades que o órgão tem para fazer esse controle. Mendes também se mostrou preocupado com a participação do Ministério Público no que chamou de abuso da polícia. Mas evitou citar quais abusos teriam sido cometidos na operação Castelo de Areia, da polícia federal, deflagrada na semana passada. “o que há hoje é uma atividade um tanto quanto abstrata que muitas vezes o próprio Ministério Público é parte naquilo que nós dizemos ação abusiva da polícia. Quando o Ministério Público atua em conjunto com a polícia, por exemplo, e depois se reclama da ação. Quem vai ser o controlador desta operação?”, afirmou Mendes. O Ministro voltou a sugerir a criação de uma Polícia Judiciária para fazer o controle externo da polícia, uma vez que “muitas vezes” o Ministério Público atua em conjunto com a polícia nas investigações. Para Mendes o juiz que ficasse encarregado por essa função poderia fiscalizar de forma mais adequada a ação da polícia, evitando inclusive os abusos [...]” (SOARES, 2009)

³⁷ O Supremo Tribunal Federal deu provimento ao habeas corpus no caso Maluf, apontado acima. Confira-se o seguinte trecho extraído do sítio de internet do canal Terra: “A liberdade dos Maluf foi possível graças à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que aprovou na tarde desta quinta-feira os pedidos de habeas-corpus para ambos. O ex-prefeito foi beneficiado com um pedido de extensão da liminar, deferido antes do fim da sessão Plenária, que julgava o habeas de Flávio, pelo relator do processo, Carlos Velloso”. (TERRA, 2005)

³⁸ Recentemente a Revista Consultor Jurídico revelou que a Advocacia-Geral da União pretende processar os membros do Ministério Público que entrarem com ações judiciais sabidamente descabidas, com manifesto abuso de poder. Esse fato corrobora que a motivação de seus membros (Procuradores e Promotores) é por vezes eivada de ilegalidade e merece estreito acompanhamento acerca de sua legitimidade e cumprimento do papel que lhe foi reservado pelo legislador constituinte. (O ESTADO DE SÃO PAULO, 7 fev. 2010).

³⁹ Recentemente a eleição do deputado Everardo Silva, o “Tiririca”, provocou uma série de ações do Ministério Público paulista que foram identificadas pelo CNMP como abusivas. O MP paulista insiste na tese de que não poderia haver eleição de candidato analfabeto. A reiteração pelo promotor do caso em tornar a questão midiática gerou a determinação de abertura de procedimento que deverá ser conduzido pela corregedoria local. Sobre o assunto, confira-se o seguinte link de internet que veicula reportagem publicada no jornal “O Globo”, de 18/11/2010.

juízo naquele Conselho e que foi lembrado, em discurso e voto, pelo deputado Francisco Tenório, cujo parecer na Câmara dos Deputados citou nominalmente o caso.⁴⁰

Assim, é que Hugo Nigro Mazzili (2005), talvez o mais profícuo autor sobre o Ministério Público no Brasil, tenha sido defensor da idéia do controle externo no órgão. Afirma que,

assim como ocorria sobre o Poder Judiciário ou quaisquer Poderes ou instituições do Estado, também sobre o Ministério Público deveria mesmo existir alguma forma de controle externo, não para cercear a independência e a liberdade funcional da instituição e de seus agentes, mas para assegurar que estes prestassem contas ao Poder Legislativo, à imprensa e à coletividade não só sobre o exercício de suas atividades-fim como sobre o exercício de suas atividades-meio. Afinal a Constituição supõe publicidade e transparência nas atividades dos órgãos públicos, só obstada em casos excepcionais, em que a divulgação da providência possa resultar prejuízo à coletividade.

⁴⁰ PRL 03 CCJC. PL 265/2007. Autor: Francisco Tenório. Apresentação: 28/02/2008. Parecer pela Constitucionalidade do PL.

5 ESTRUTURA FUNCIONAL

O Conselho Nacional do Ministério Público é composto por quatorze membros, que são nomeados pelo presidente da República, uma vez que seus nomes sejam aprovados pelo Senado em audiência pública. Admite-se o instituto da recondução, contudo limitado a uma única vez. Esses membros são os seguintes: a) o procurador-geral da República (que é seu membro nato e o preside); b) um membro da cada ramo do Ministério Público da União (que, como já foi assinalado, divide-se em Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios), por indicação do procurador-geral da República, com base em lista tríplex elaborada por cada um dos ramos do *parquet* da União elencados acima; c) três membros do Ministério Público dos estados (esses são escolhidos entre habilitados de todos os *parquets* dos estados da Federação indistintamente, com base na formação de listas tríplexes que depois são submetidas à eleição por um colegiado de procuradores-gerais de Justiça de cada estado, resultando em uma única lista com os três nomes que serão submetidos ao presidente da República); d) dois juízes (sendo um de livre escolha do Superior Tribunal de Justiça e outro de livre indicação do Supremo Tribunal Federal); e) dois advogados indicados por livre escolha do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; e f) por fim, dois cidadãos escolhidos um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado.

Entre as competências atribuídas ao CNMP pela Constituição Federal, em seu artigo 130-A, §2º, inciso III e IV, merecem destaque aquelas que dizem respeito ao dever de zelar pela autonomia funcional e administrativa do *parquet*, podendo normatizar situações nesse aspecto e fiscalizar a ocorrência de infrações disciplinares (inclusive contra servidores públicos da mesma área), com a eventual aplicação de penalidades, sendo ou não provocado para tanto.

O próprio CNMP, por meio de resolução, criou seu regimento interno, disciplinando as regras de julgamento naquele colegiado e a forma de composição e competência de seus órgãos de atuação. Isso implica delimitar o alcance e oportunidade da interferência do controle externo sobre a atividade do Ministério Público, tendo em conta o alcance de seu poder que o autoriza a receber diretamente reclamações disciplinares contra membros do *parquet* e seus serviços auxiliares, avocar e revisar

processos disciplinares já instaurados ou julgados (podendo, inclusive, alterar o tipo de sanção aplicada) e agir de ofício no tocante à apuração de desvio na prática de atos administrativos, podendo até mesmo desconstituí-los.

Cabe aqui esclarecer que, no que toca à competência do CNMP para receber diretamente reclamações disciplinares contra os membros do Ministério Público ou de seus servidores, trata-se de opção feita pelo legislador reformador da Constituição no sentido de prestigiar os controles sociais (aqueles praticados pela população diretamente atingida pelos serviços prestados pelo *parquet*).

As reclamações acima referidas são apresentadas na forma escrita ao protocolo do Conselho Nacional⁴¹ ou mediante apresentação nos órgãos locais de reclamação do próprio Ministério Público, que encaminharão os documentos ao Conselho – normalmente essa responsabilidade fica a cargo das ouvidorias locais, tendo em vista a dificuldade de deslocar-se à sede do CNMP quando se está em unidade da Federação mais afastada. O corregedor-nacional do CNMP poderá, então, em razão dos argumentos e das provas juntadas à reclamação, determinar o arquivamento sumário (conforme o autoriza o Regimento Interno, no art. 31, I), se entender que não há base legal para a movimentação do CNMP (desse seu ato dará conhecimento ao órgão plenário) ou propor ao Plenário a instauração de processo disciplinar, em que podese aplicar sanção ao promotor ou procurador faltoso.

Surge aí a primeira dificuldade: pode-se, por hipótese, cogitar uma reclamação contra membro do Ministério Público que tenha se omitido declaradamente – apesar de provocado para tanto –, no exercício de sua atividade de coibir atos do poder público

⁴¹ A reclamação disciplinar é o mais importante dos tipos processuais que figuram no Regimento Interno do CNMP. Isso em razão da multiplicidade de caminhos que pode tomar, que vão do arquivamento sumário à avocação de processo disciplinar que tem curso na origem. É manifesta, pois, a concentração de poder nas mãos do corregedor-nacional. Essa modalidade processual está prevista no art. 71 do Regimento Interno e tem início, em regra, por força de provocação da sociedade (seu signatário deverá ser devidamente identificado, pois nossa Constituição veda o anonimato). O arquivamento sumário – que se dá por decisão monocrática – terá lugar nas hipóteses em que o fato não configure infração disciplinar, tampouco seja considerado um “fato típico” (termo técnico do direito penal que quer dizer que a conduta praticada pelo agente deve ter uma descrição correspondente no direito penal como sendo criminosa) ou, ainda, esteja prescrita. Todavia, ainda que determine o processamento da reclamação, o corregedor-nacional deverá provocar primeiro o controle interno, a cargo da corregedoria-local, e pode, após receber as conclusões daquele órgão de controle interno, dar-se por satisfeito e determinar o arquivamento da reclamação no CNMP, comunicando ao plenário sua decisão. Por dever de lealdade na pesquisa acadêmica, deve-se deixar claro que o contrário também pode acontecer, ou seja, o corregedor-nacional pode não concordar com as conclusões a que chegou o órgão corregedor local e determinar a continuidade do processo de “reclamação” no CNMP – que pode gerar uma nova investigação sobre o caso reclamado (sindicância) ou uma revisão do processo disciplinar. Se optar por promover uma sindicância, essa será chefiada por um membro do Ministério Público (de igual nível funcional ou superior ao do investigado – art. 74 do Regimento Interno).

que limitem o direito de livre reunião (a Constituição Federal assegura a todos o livre direito de reunião em locais abertos ao público – art. 5º, inciso XVI). Não havendo regular trato da questão pelo controle interno a que pertence aquele órgão do *parquet* que praticou, por omissão, o ato ilegal, caberá uma reclamação proposta no CNMP, que fará um “juízo de admissibilidade” da reclamação mediante decisão monocrática do seu corregedor-nacional. Fica então a seguinte dúvida: sendo o corregedor-nacional igualmente membro do Ministério Público (por hipótese, com experiência e tempo na carreira idênticos ao do membro de cuja omissão se trata), socializado segundo os mesmos parâmetros, portanto com a mesma visão de mundo do reclamado, não teria ele a mesma indisposição quanto à pertinência dos fatos que motivaram a reclamação contra a omissão do reclamado? Entende-se, com base nas conclusões acerca do institucionalismo sociológico, como será visto adiante, que sim. Portanto, ainda que se dê ciência ao órgão plenário, indiscutivelmente a exposição do caso levará consigo forte apelo ideológico desfavorável do órgão monocrático no sentido do arquivamento sumário da questão.

A segunda dificuldade tem íntima relação com a primeira. Ora, ainda que o corregedor-nacional leve sua decisão no sentido do arquivamento sumário ao órgão pleno do CNMP, haverá, pelas mesmas razões explicitadas acima – ou seja, a socialização do membro do Ministério Público que atua como conselheiro –, forte tendência a se acompanhar a promoção feita pelo corregedor e, porque são maioria de votos, firmar convicção igualmente pelo arquivamento.

Essa situação de inação por parte do CNMP (especialmente do órgão da Corregedoria-Nacional) pode ocorrer, ainda, na hipótese de omissão quanto à realização de sindicâncias, inspeções, correições e promoção de arquivamento, mesmo depois de admitido o processamento da reclamação (Regimento interno, art. 31, II e III) pelas mesmas razões citadas. E, por fim, tendo em vista que as penalidades que podem ser aplicadas ao membro do Ministério Público que incida em desvio funcional são passíveis de prescrição, o poder de agenda do corregedor-nacional fica evidente. Não havendo, no Regimento Interno do CNMP, prazo para o corregedor nacional determinar a instauração de sindicância – que opera a interrupção da prescrição – no momento em que recebe a reclamação, ou, então, não propondo a abertura de processo administrativo ou prorrogando o prazo de conclusão da sindicância que houver determinado, isso leva à

questão da prescrição⁴² – que se traduz não impossibilidade de punir o membro do *parquet*.

Por fim, importa chamar a atenção para o inescusável dever do CNMP de controlar a atividade finalística do *parquet*, fato que, todavia, já foi rechaçado pelo Conselho como forma de prestigiar a desejada independência do Ministério Público. Todavia, a Constituição determinou que o controle externo fosse levado a efeito em sua plenitude a fim de promover a participação da sociedade, que é a destinatária da atividade do Ministério Público, a orientação e o aprimoramento da instituição. Há dois aspectos que parecem ir contra a posição adotada pelo CNMP por escolha de sua maioria votante: primeiro, a constituição diz que caberá ao Conselho o controle da atuação administrativa do *parquet* (art. 130-A, § 2º). Como o Ministério Público não exerce atividade jurisdicional, uma vez que é privativa do Poder Judiciário (BRASIL Constituição Federal, 1988, art. 92), então o exercício do controle externo desejado pelo legislador reformador da Constituição Federal foi no sentido de permitir ampla discussão sobre as ações e iniciativas do *parquet*. Segundo, parece que a decisão do CNMP⁴³ que prevaleceu – no sentido de afastar do controle externo as ações e iniciativas do *parquet* – parece vir ao encontro da tese sustentada neste trabalho de que há um sentido de preservação dos valores e práticas adotados na instituição, fato abordado mais à frente.

Revelamos até aqui o CNMP na sua expressão orgânica. Daqui em diante iremos entrecruzar o pensamento de Boudieu como as práticas internas desta instituição à luz da pesquisa empírica que levamos a efeito, tudo como forma de suscitar uma reflexão mais profunda sobre o papel constitucional democrático do órgão tendo em vista a distribuição das vagas para sua composição.

⁴² A título de exemplo cita-se o art. 244 da Lei Complementar 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União). Neste artigo o legislador determina que “prescreverá em um ano a falta punível com advertência ou censura; em dois anos, a falta punível com suspensão; em quatro anos, a falta punível com demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade”. Semelhante tratamento se encontra na legislação estadual que regula as penas dos membros dos Ministérios Públicos estaduais. De forma que o “poder de agenda” do corregedor-nacional é patente. Em todos os casos, a contagem do prazo prescricional se dá a partir do evento tido como ilícito, somente sendo interrompido esse prazo, na generalidade dos casos, diante da instauração do devido processo administrativo (a lei não fala de sindicância – que é fase investigativa, na qual não há ampla defesa) ou na presença de “citação”, neste caso, quando o ilícito puder resultar em perda do cargo (o termo “citação” aqui é técnico e se refere ao início do processo JUDICIAL). Confira-se: Lei Complementar 75/93, art. 245, parágrafo único.

⁴³ Ementa: Incompetência do CNMP. Para examinar os atos concernentes à atividade-fim praticados por membros do *parquet*. Intocabilidade do princípio constitucional da independência funcional. Arquivamento do processo. nº 0.00.000.000015/2008-33 (Pedido de Providências).

6 AS CATEGORIAS DE BOURDIEU E A TEORIA DA AÇÃO

Em continuidade ao trabalho aqui apresentado, cumpre colocar em perspectiva as categorias teóricas de um dos maiores pensadores da sociologia e da política de nossa história recente: Pierre Bourdieu.

Bourdieu sempre pautou seu trabalho em bases metodológicas que aproximassem de fato o pesquisador do objeto, evitando⁴⁴ o objetivismo estruturalista nas ciências sociais. Não por outra razão, criou conceitos e categorias que revelassem comportamentos e resultados, sem ter que se valer de pressupostos teóricos divorciados de sua observação prática. Como ele mesmo afirma, “trata-se de evitar tomar como princípio da prática dos agentes a teoria que se deve construir para explicá-la” (BOURDIEU, 1990, p. 78). Esse modelo teórico defendido por Bourdieu tem profunda repercussão no estudo do comportamento do Ministério Público no Brasil, na medida em que permite compreender as estratégias de reprodução⁴⁵ das “regras do jogo” no campo jurídico de sua atuação institucional que terminam por condicionar o produto dessa atuação ou agência⁴⁶ como forma de preservarem a si mesmos⁴⁷ com a estrutura e o poder simbólico de que dispõem na arena de embates que constitui o espaço político-jurídico.⁴⁸

⁴⁴ É permanente a preocupação de Bourdieu no tocante à observação dos fatos para a conclusão do pesquisador, daí porque a noção de *habitus* se presta a reintroduzir o agente, a ação e a prática em relação ao observador, método que rompe com o estruturalismo que dominou uma parte dos estudiosos da política e da sociologia.

⁴⁵ É importante deixar extirpadas de dúvidas que, quando se fala em estratégia de reprodução na obra de Bourdieu, não se quer referir, como os autores de língua inglesa, a disposições reacionais de obtenção de resultados como propugnado, por exemplo, na teoria econômica de Raymond Boudon, visto que essa ação é resultado da conjugação da noção de *campo* e *habitus* que leva o ator social a reproduzir condições da produção do próprio *habitus* ou da situação em que foi socializado, agindo de forma a repetir essas balizas (BOURDIEU, 1989, p. 386-387).

⁴⁶ Com a inescandível propensão a agir de forma assemelhada, produtos que são de “condições e condicionamentos sociais semelhantes” (BOURDIEU, 1989, p. 90).

⁴⁷ Sem dúvida constroem a realidade social com base na reprodução dos valores que lhe são internalizados e “entram em lutas e relações visando a impor sua visão, mas eles fazem sempre com pontos de vista, interesses e referenciais determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar (BOURDIEU, 1989, p. 8).

⁴⁸ Neste ponto cabe esclarecer que o campo jurídico e o político se encontram de tal forma imbricados que não é possível fazer referência a um só em prejuízo do outro. E isso porque as decisões tomadas no campo jurídico revelam – não raras vezes – forte componente político e, por sua vez, opções políticas são tomadas em atendimento a estratégias jurídicas de realização de seu objeto. O “sentido do jogo”, como dito por Bourdieu, implica estratégias de reprodução que garantam a perpetuação no espaço de seus atores e instituições.

Entre as estratégias mais visíveis para a perpetuação da instituição do Ministério Público como órgão de poder político, mormente no tocante ao seu órgão de controle externo (Conselho Nacional do Ministério Público), está a formação educacional de seus membros por meio dos cursos preparatórios e dos treinamentos prévios ao exercício da atividade e da inculcação de referenciais simbólicos, tais como a posição de sua cadeira à mesa de julgamento ao lado do julgador⁴⁹ ou a diferenciação de suas vestes talares⁵⁰, além de uma supervalorização das atividades a seu cargo⁵¹ - como disposto na Constituição Federal. Assim é que o princípio da ação há de ser identificado, como assinala Wacquant (2005), citando Bourdieu, além da abordagem estruturalista e subjetivista⁵², para fincar raízes na relação entre eles, ou seja, no encontro, ora harmonioso, ora discordante, da história objetificada nas coisas, ou estruturas que tem a quase-realidade das coisas e a história encarnada em corpos sob a forma de categorias de percepção e apreciação que os indivíduos usam nas suas condutas e representações, reproduzindo esse esquema de dominação que responde a

⁴⁹ A estratégia de reprodução neste caso é de tal forma sedimentada como esquema simbólico-cognitivo que já levou a discussão até o Supremo Tribunal Federal. Recente discussão iniciada na 7ª Vara Federal de São Paulo, quando o juiz determinou o posicionamento da cadeira do Ministério Público no mesmo plano daquela da defesa, aguarda decisão daquela Corte de Justiça. Segundo matéria veiculada no sítio “Consultor Jurídico”, o juiz “pediu ao Supremo Tribunal Federal que seja dado tratamento isonômico à acusação e à defesa nas audiências criminais feitas na Justiça Federal brasileira. Ele propôs uma reclamação, no STF, para questionar liminar concedida pela desembargadora federal Cecília Marcondes, que determinou que o promotor permaneça sentado “ombro a ombro” com o juiz, durante as audiências na Justiça Federal”. (STF..., 2011) Vê-se que, aos olhos de quem não pertence ao campo nem é detentor do *habitus*, a discussão parece pueril e o “jogo” é igualmente sem sentido, mas, como diz Bourdieu em seu livro *Razões Práticas* (2008, p. 239), a *illusio* está presente no caso concreto, de forma que se “[...] você tiver um espírito estruturado de acordo com as estruturas do mundo no qual você está jogando, tudo lhe parecerá evidente e a própria questão de saber se o jogo vale a pena não é nem colocada”.

⁵⁰ O Ministério Público se destaca pelo porte de vestes talares com detalhes em vermelho, ao passo que, nas audiências cíveis ou criminais, por exemplo, o advogado não porta nenhuma vestimenta que o distinga. Nos tribunais, igualmente, somente o Ministério Público porta vestimentas talares com a mesma distinção dos detalhes em vermelho naquelas audiências que correm diante de um único julgador. E naquelas situações em que o processo se dá perante colegiados, ao advogado é dado vestir a toga preta (sem detalhes), mesmo assim pode ocupar a tribuna por prazo determinado, ao passo que o membro do Ministério Público fica durante todo o julgamento em plano mais alto no auditório ou sala das sessões sempre ao lado do julgador.

⁵¹ Falando sobre a estruturação de grupos, Bourdieu (2008, p. 95) ensina que, “em suma, os grupos – familiares ou outros – são coisas que se fazem à custa de um trabalho permanente de manutenção” [...]. “E o mesmo o ocorre com as classes, quando elas existem, por pouco que seja (alguém já perguntou o que é existir para um grupo?): o pertencimento a uma classe se constrói, se negocia, se regateia, se joga [...]”.

⁵² Aqui também denominado conhecimento fenomenológico, abordagem que se aproxima do individualismo metodológico, pelo qual qualquer resultado verificável coletivamente seria o resultado do somatório de ações individuais motivadas.

internalizações auridas na inserção da experiência vivida no contexto social de que se origina ou para se “adequar” à posição estrutural que ocupa.

“É dessa dialética perpétua e multiestratificada de campo e *habitus*, posição e disposição, estruturas mentais e sociais que as práticas emergem e (re)fazem o mundo que as faz.” (WACQUANT, 2005, p. 161). Daí não ser adequado falar em um indivíduo soberano de suas decisões – e a conseqüente aplicação das noções de Bourdieu como instrumentos de enfrentamento da realidade –, pois tentar pensar o comportamento do Ministério Público segundo categorias e referências produzidas pelo próprio ente público é incidir no mesmo processo arbitrário de composição de suas estruturas.

As categorias preconizadas por Bourdieu, pois, ajudam a compreender como a ação dos atores sociais (mais precisamente dos membros do Ministério Público) adquire ares de legitimidade e acaba por naturalizar condutas de dominação e legitimação ideológica a despeito de essas condutas, aos olhos do “estranho” àquele campo, parecerem violadoras do regime democrático e destituídas de legitimidade política – como será visto mais adiante neste estudo de caso.

Com efeito, o que se procurará desvendar nesta pesquisa, tendo como norte o quadro teórico e metodológico legado pelo mestre Bourdieu e sua “teoria da prática”, é a própria teoria social aplicada ao campo do Ministério Público para explicar a co-influência entre ação e estrutura. O que move seus agentes? Suas ações são meras reproduções do esquema já internalizado de comportamento institucional? Se a resposta for afirmativa, o que esperar do seu órgão de controle externo, o CNMP?

A busca por essas respostas pode revelar a necessidade de mudança na forma do controle externo do *Parquet*, já que o controle social dos entes do Estado não pode ficar nas mãos dos seus próprios componentes ou numa composição mista de controle em que a maioria dos membros são egressos da instituição fiscalizada – isso afetaria o primado constitucional e democrático dos “freios e contrapesos”⁵³, que pressupõe que não haja nenhum órgão estatal infenso a controles sobre sua atividade.

Não se está aqui, e não é essa a pretensão do estudo, acoiar as decisões tomadas no órgão de controle externo do Ministério Público de “sem-isenção”. Até porque o móvel que define os caminhos a serem trilhados pelos membros do órgão de

⁵³ Foi Montesquieu, em seu célebre estudo sobre a separação dos poderes, que primeiro identificou que a complexidade das relações de poder determinaria uma igualmente complexa relação de vigilância para que os abusos inerentes à capacidade de decidir fossem mitigadas. Daí concluir, em sua obra “O espírito das leis”, que “só o poder freia o poder”, afirmação que representa hoje o primado da teoria constitucional dos *checks and balances*.

controle externo pode vir a ser o resultado de internalizações de valores e práticas que traduzem o comportamento segundo a “regra do jogo” daquele campo e que não têm, necessariamente, de ser resultado de uma busca premeditada de um resultado⁵⁴ nos moldes pensados pela teoria econômica da escolha racional defendido, por exemplo, pelo professor americano Mancur Olson (1970), segundo a qual o sujeito da ação age buscando potencializar seus ganhos ou atender um objetivo específico que implique aumentar esse mesmo poder em detrimento dos demais.

Buscou-se resposta a essas indagações na produção institucional do Conselho: suas atas, resoluções, decisões administrativas e punições aplicadas aos membros do Ministério Público brasileiro. Além da análise dos julgados, foi obtida dos membros (conselheiros) resposta à pesquisa escrita que contemplava abordagens de diversas ordens para ajudar a delinear um perfil mais claro quanto à tendência daquele órgão no tocante à sua missão e a definir se seus conselheiros agem, de fato, embebidos de estruturas subjetivas condicionadas por estruturas objetivas⁵⁵, o que levará a uma reflexão sistemática sobre as possibilidades de alteração desse modelo de controle externo para cumprir a vontade constitucional de efetividade e aprimoramento do principal órgão de defesa da legalidade e da democracia.

A partir daquelas noções criadas por Bourdieu, que ajudaram o mestre a desvendar a realidade social em suas variadas pesquisas, mormente a noção de *habitus*, *campo*, *espaço social e capital*, no decorrer desta exposição, serão entrelaçadas essas categorias com o resultado apurado na pesquisa de campo realizada no CNMP, em suas publicações oficiais e com o material coligido junto a outras fontes que trataram da questão do Ministério Público e de seu órgão de controle externo. Algumas dessas fontes são matérias jornalísticas obtidas na *internet* e outra pesquisa levada a efeito pelo Ministério da Justiça, além de subsídios obtidos em jornais especializados no campo jurídico, fato que revela, no último caso, a intensa curiosidade e atenção da sociedade nessa seara.

⁵⁴ A idéia essencial do pensamento de Bourdieu é que a ação do indivíduo é resultado, no mais das vezes, da inserção daquele agente em um determinado campo, que carrega consigo orientações de como agir historicamente construídas e que o marcam de forma indelével com suas nuances institucionais não percebidas por ele em seus recursos cognitivos e que pautam suas relações com o resto dos integrantes daquele ambiente.

⁵⁵ O instrumental que o mestre Bourdieu legou permite um entendimento claro do grupo social, conjugando subjetivismos e a força que é exercida pelas estruturas institucionais sobre os agentes para entender a ação destes.

Das categorias concebidas pelo mestre francês, o *habitus* talvez seja aquela que melhor espelha a essência do método de pesquisa daquele pensador. O *habitus* traduz o universo de um determinado campo internalizado no sujeito, sua socialização, que se mostra no vestir, no gestual, na forma de apreciar e interagir com o mundo ao seu redor.

Valendo-se das bases lançadas por pensadores como Lévi-Strauss e Durkheim no ponto em que demonstram, em suas observações, um sentido de regularidade objetiva nas práticas e nos comportamentos sociais, Bourdieu, então, lança-se ao desafio de superar as dificuldades que o modelo estruturalista tinha de afastar a proposição de um condicionamento cego do agir dos atores nas suas interações e práticas sociais, permitindo fosse explicado o fenômeno do aparecimento e manutenção das instituições que se impõem ao contexto social. Dessa forma, se nem o sujeito age por força de seu subjetivismo puro, tampouco sua ação é fruto único das estruturas objetivas, o que determinaria seu comportamento? Dessa perplexidade surgiram as noções que explicariam a lógica do comportamento do ator social no seio de uma sociedade no que Bourdieu cunhou de “estruturalismo construtivista”. Vejam-se as palavras do autor:

Por estruturalismo, ou estruturalista, quero dizer que existem, no próprio mundo social e não apenas nos sistemas simbólicos – linguagem, mito, etc. –, estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações. Por construtivismo, quero dizer que há, de um lado, uma gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação que são constitutivos daquilo que chamo de *habitus* e, de outro, as estruturas sociais em particular do que chamo de campos e grupos, e particularmente do que se costuma chamar de classes sociais. (BOURDIEU, 1990, p. 149).

Bourdieu lançou mão de um instrumental que permitiu uma análise sociológica nova que tornou possível uma visão mais ampla da dialética existente entre o subjetivismo (influenciado pelas estruturas objetivas) e o objetivismo (cujas estruturas decorrem da atuação subjetiva livre forjada em embates históricos que explicariam a manutenção ou mudança da estrutura das instituições ao longo do tempo).⁵⁶ A essa

⁵⁶ Resumindo essa empreitada do mestre Bourdieu, Gabriel Peters, em trabalho sob o título “A Praxiologia estruturalista de Anthony Giddens e Pierre Bourdieu”, assim anotou: “Assim o acervo das ferramentas teórico-metodológicas mais úteis legados pelos modos objetivista e subjetivistas de análise passa a ser aproveitado em um quadro de referência novo que toma ambas as maneiras de investigação como ‘momentos’ necessários de um método de pesquisa construído justamente para capturar a relação histórico-dialética entre atores e estruturas no curso da existência social, tal como essa relação é corporificada em práticas sociais. Com efeito, recuperando a noção de prática tal como formulada por Marx nas suas Teses sobre Feuerbach, nas quais se diz, como efeito, que ‘toda a vida social é essencialmente prática’ (Marx, 2000:113), Bourdieu edifica todo o seu esquema teórico-sociológico em torno dessa categoria, caracterizada como o modo mais característico da existência social humana, no qual estão relacionadas e unificadas as diversas instâncias fenomênicas tradicionalmente referidas pelas

concepção denominou de modelo praxiológico⁵⁷, no qual adota critérios precedentes de abordagens estruturalistas e subjetivistas. Por isso, conclui o mestre francês, não há completa isenção na agência dos atores sociais, visto que perpassam sua ação, ainda que de forma não consciente, balizas que os constroem e que fincam suas raízes nas estruturas objetivas circundantes e em balizas subjetivadas, fruto da socialização e inculcação de valores e práticas⁵⁸. Esses agentes passam a ser eles próprios agentes de objetivação que reproduz as estruturas subjacentes as quais igualmente se prestam à reprodução das relações de dominação dentro do espaço social⁵⁹. Dessa forma, é importante somar a experiência obtida nos modelos anteriores que sustentaram as teorias sociais de base estruturalista e subjetivista para, a partir de premissas descartadas por estas (ou seja, aquelas referentes à interpenetração dialética de uma sobre a outra), passarem a considerar, na análise, não mais de forma isolada, a influência ou de estrutura sobre a agência ou da vontade sobre a estrutura.

clássicas dicotomias da teoria social e da filosofia, como indivíduo/sociedade, ação/estrutura, material/ideal, mente/corpo, sujeito/objeto, dentre outras (Parker, 2000:42)” (PETERS, 2005, p. 32-33).

⁵⁷ Método para conhecer o mundo social segundo o qual “o conhecimento praxiológico não se restringiria a identificar as estruturas objetivas externas aos indivíduos, tal como o faz o objetivismo, mas buscaria investigar como essas estruturas encontram-se interiorizadas nos sujeitos constituindo um conjunto estável de disposições estruturadas que, por sua vez, estruturam as práticas e as representações das práticas. Essa forma de conhecimento buscaria compreender, então, a própria articulação entre o plano da ação ou das práticas subjetivas e o plano das estruturas. (NOGUEIRA, 2004, p. 26).

⁵⁸ Veja que a pedra de toque da sociologia bourdieusiana consiste em unir o modelo subjetivista e o objetivista, conforme se infere da seguinte passagem: “de um lado, as estruturas objetivas que o sociólogo constrói no momento objetivista, descartando as representações subjetivistas dos agentes, são o fundamento das representações subjetivas e constituem as coações estruturais que pesam nas interações; mas, de outro lado, essas representações também devem ser retidas, sobretudo se quisermos explicar as lutas cotidianas, individuais e coletivas, que visam transformar ou conservar essas estruturas. Isso significa que os dois momentos, o objetivista e o subjetivista, estão numa relação dialética” (BOURDIEU, 1990, p. 152).

⁵⁹ No campo do direito e, em especial, no tocante às funções exercidas pelo Ministério Público, assume especial importância. Explico: como a percepção do direito, do justo ou do injusto, é construída, a atividade dos agentes do MP a quem é atribuída constitucionalmente a defesa da legalidade e da ordem democrática, pode não atingir esse desiderato na medida em que a força do *habitus* restringe a ótica de seus agentes em relação às expectativas da sociedade, mormente aquele segmento economicamente mais desprovido materialmente. Em interessante passagem, Bourdieu ilustra essa dificuldade de identificação do que é direito justo ou não: “é sabido, com efeito, que a sensibilidade à injustiça ou a capacidade de perceber uma experiência como injusta não está uniformemente espalhada e que depende estreitamente da posição ocupada no espaço social. Quer isto dizer que a passagem do agravo despercebido ao agravo percebido e nomeado, e sobretudo imputado, supõe um trabalho de construção da realidade social que incumbe, em grande parte, aos profissionais: a descoberta da injustiça como tal assenta no sentimento de ter direitos (*entitlement*) e o poder específico dos profissionais consiste na capacidade de revelar os direitos e, simultaneamente, as injustas ou, pelo contrário, de condenar o sentimento de injustiça firmado apenas no sentido de equidade e, deste modo, de dissuadir da defesa judicial dos direitos subjetivos, em resumo, de manipular as aspirações jurídicas, de as criar em certos casos, de as aumentar ou de as deduzir em outros casos”. (BOURDIEU, 1990, p. 232).

Assim sintetiza Bourdieu:

Cada agente, quer saiba ou não, quer queira ou não, é produtor e reproduzidor de sentido objetivo porque suas ações e suas obras são produto de um modus operandi do qual ele não é o produtor e do qual ele não possui o domínio consciente; as ações encerram, pois, uma ‘intenção objetiva’, como diria a escolástica, que ultrapassa sempre as intenções conscientes. (BOURDIEU, 1983, p. 15).

Sobre a noção de campo, cujo conceito está compreendido na noção de espaço social, Bourdieu o definiu como local próprio para o desenvolvimento do *habitus*. É nessa arena que se travam as lutas pela manutenção ou modificação das instituições. Essa arena pode ser científica, religiosa ou jurídica e, como rede de relações, favorece a luta entre os agentes que ali se inserem, ocupando posições diferentes graças a fatores como o capital acumulado (cultural, econômico ou simbólico) e o próprio *habitus* (entenda-se: disposições incorporadas pelo sujeito). Cada campo tem sua lógica, estilo e linguagem, cujo domínio confere ao agente maior grau de prestígio e ascensão em relação aos demais componentes do campo⁶⁰, noção que se pode aplicar indistintamente; pois, a exemplo do campo científico, como o próprio Bourdieu afirma em seu livro “Coisas Ditas”, trata-se de “um campo social como outro qualquer, com suas relações de força e monopólios, suas lutas e estratégias, seus interesses e lucros, mas onde todas essas invariantes revestem formas específicas” (BOURDIEU, 1990, p. 122).

Não é diferente no campo jurídico, no qual as lutas que se travam têm por objetivo inescandível o direito de dizer o “Direito”, como já concluía Bourdieu em seu livro Poder Simbólico (1989, p. 212). Nesse poder de dizer o Direito, está em jogo a própria subsistência do Ministério Público como instituição jurídica, uma vez que o enfraquecimento de suas instituições é percebida pelos seus membros como diminuição mesmo como poder organizado e capaz de influenciar no destino do Estado e da sociedade que subjaz a ele.

Bourdieu foi muito sagaz ao perceber a estratégia dos agentes nos variados campos no sentido de manter, mediante violência simbólica, o afastamento dos não iniciados, reservando, assim, uma superioridade arbitrária de seus componentes.⁶¹

⁶⁰ Bourdieu assim se manifesta sobre o campo: “um espaço – o que eu chamaria de campo – no interior do qual há uma luta pela imposição da definição do jogo e dos trunfos necessários para dominar nesse jogo” (BOURDIEU, 1990, p. 119).

⁶¹ Veja-se o que diz o mestre francês: “A concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundamentar a cisão social entre os profanos e os profissionais favorecendo um trabalho contínuo de racionalização próprio para aumentar cada vez mais o desvio entre os veredictos armados do direito e as intuições ingênuas da equidade e para fazer com que o sistema das

Qualquer ameaça, pois, à retórica de sua neutralidade e superioridade no campo jurídico, que implicaria um atentado a essa coerência interna do campo, poderia resultar em transformações indesejáveis nas “regras do jogo” e ao espaço de possíveis⁶². Campo e *habitus* interpenetram-se para determinar as posturas políticas de seus agentes na sociedade, inclusive suas estratégias de reprodução do próprio campo, sem que isso signifique necessariamente um cálculo racional, pois fruto de disposições mais ou menos previsíveis auridas na experiência daquele campo.

Por fim, trata-se do capital, noção que Bourdieu concebeu para, junto com o campo e o *habitus*, esquadrihar a explicação sobre a teoria social, devendo ser entendida como o conjunto de conhecimentos, informações, códigos linguísticos, posturas e atitudes que servem de moeda ou elemento de constrangimento em determinado campo.

O capital aurido pelo agente (social, cultural, simbólico ou econômico) irá refletir diretamente em sua posição em determinado campo e definir sua capacidade estratégica e possibilidades de alteração ou manutenção das estruturas que delineiam o campo em que atua. É esse conjunto de elementos que encerram a força do agente junto ao universo no qual ele se move e que determinará quão possível é a manutenção ou mudança estrutural daquele campo por suas instituições. Essa é uma noção fundamental na análise sociológica, pois diz muito sobre a solidez de um campo a partir de seus agentes. No caso do Ministério Público, sobressai o capital social e simbólico como as vigas de sustentação do campo. E essas noções se reforçam mutuamente – tanto o capital simbólico reforça o social, na medida em que faz o órgão mais conhecido e respeitado na comunidade, quanto, da mesma forma, o social reforça a respeitabilidade do órgão e tem como naturalizadas suas iniciativas, num permanente reforço do poder simbólico advindo da posição que lhe é reconhecida de defensor da legalidade⁶³ pela Constituição Federal.

normas jurídicas apareça aos que a ele estão sujeitos, como totalmente independente das relações de força que ele sanciona e consagra” (BOURDIEU, 1990, p. 212).

⁶² “O efeito do hermetismo que o próprio funcionamento do campo tende a exercer manifesta-se no fato de as instituições judiciais tenderem a produzir verdadeiras tradições específicas e, em particular, categorias de percepção e de apreciação perfeitamente irreduzíveis às dos não-especialistas, gerando os seus problemas e as suas soluções segundo uma lógica totalmente hermética e inacessível aos profanos”. (BOURDIEU, 1990, p. 232).

⁶³ Legalidade que, esclareça-se, em que pese sua violência simbólica, não é necessariamente construída com a participação popular, sendo, com efeito, arbitrária e não raramente casuística, atendendo a interesses de forças econômicas que cercam a formação legislativa do Estado. Destarte, a quem atende a ação do Ministério Público quando age na condição de defesa da legalidade? Da mesma forma, qual o

Na oportunidade do enfrentamento de cada uma das categorias assinaladas acima, far-se-á o cruzamento do aspecto teórico-metodológico do pensamento de Bourdieu com a realidade que foi apresentada a partir da coleta de material para a pesquisa de forma a traçar uma reflexão, nos moldes preconizados pelo nosso referencial teórico, sobre o universo do qual cada membro do CNMP é originário, campo e sub-campo envolvidos e espaço social ocupado por cada um deles, no caso concreto, a exemplo do grau hierárquico na carreira que cada um ocupa. Ressalta-se, por oportuno, que a minoria das cadeiras do Conselho está dividida entre membros do Judiciário, da Ordem dos Advogados e representantes da Câmara Federal e Senado, fato que exige reflexões diferenciadas acerca de cada um desses atores.

6.1 *Habitus*

Tratar do conceito de *habitus* implica buscar sua fonte de inspiração que remonta a Aristóteles quando falava da *hexis*, entendida como condutas semelhantes de ação e cujas disposições incorporadas somente cediam lugar na presença de circunstâncias fáticas diversas. São valores e referenciais internalizados ao longo do tempo que concorrem para a construção da realidade e visão do mundo. A *hexis* não é um estado de irracionalidade, mas direcionamentos que são forjados na socialização do agente e se encontram em níveis não conscientes.

Bourdieu resgatou o sentido da *hexis* para estruturar sua noção de *habitus*⁶⁴ como práticas incorporadas ou disposição durável. Como ensina Wacquant (2005),

sentido do controle externo do MP diante desse cenário político? Portanto, se não há possibilidade de existência de um campo discursivo das idéias para a formulação legislativa, não se pode falar de legalidade em sentido próximo ao ideal de justiça. Habermas bem identificou essa carência de espaços públicos ao conceber sua democracia procedimental, com base no discurso, em que a deliberação é precedida do convencimento racional das partes interessadas e se afasta o poder econômico como vetor na formulação política. Como ensina o professor Marcos Nobre: “por outras palavras, se a deliberação e a participação devem encontrar seu lugar no Estado Democrático de Direito, será necessário aceitar um jogo entre, de um lado, espaços públicos autônomos e as novas formas de institucionalidade que projetam, e, de outro, macroestruturas definidoras do regime democrático, que serão a cada vez testadas em seus limites e suas configurações presentes. Não se trata, entretanto, de um ‘livre jogo’ entre os dois pólos, mas de uma disputa política que só mostrará avanços emancipatórios se for capaz de afastar, a cada vez, em cada conflito concreto, o julgo determinante do dinheiro e do poder administrativo”. (NOBRE, 2004, p. 37).

⁶⁴ Nogueira, acerca do conceito de *habitus*, assim pontifica: “Para Bourdieu o termo é entendido como sistema de disposições duráveis estruturadas de acordo com o meio social dos sujeitos e que seriam

o *Habitus* é uma noção mediadora que ajuda a romper com a dualidade do senso comum entre indivíduo e sociedade ao captar ‘a interiorização da exterioridade e a exteriorização da interioridade’, ou seja, o modo como a sociedade se torna depositada nas pessoas sob a forma de disposições duráveis, ou capacidades treinadas e propensões estruturadas para pensar, sentir e agir de modos determinados, que então as guiam nas suas respostas criativas aos constrangimentos e solicitações do seu meio social existente.

Neste ponto, importa fixar por premissa que o agente não necessariamente age, em determinadas situações da vida, movido por um resultado – ao contrário da visão utilitarista do mundo na forma concebida por Bentham e Stuart Mill, segundo a qual o agente busca sempre a maximização do seu bem-estar. Ele se move no universo em que está inserido com o sentido do jogo, que, por sua vez, foi nele inculcado por estruturas objetivas historicamente sedimentadas, sendo reproduzidas pelo agente e dando continuidade a esse sentido do jogo, ao que Bourdieu chama de estruturas estruturantes presentes no campo.⁶⁵

Com efeito, o *habitus* é essencialmente o peso da experiência vivida pelo agente de forma interessada, com resultados cumulativos que norteiam sua visão de divisão do mundo e suas escolhas. Assim, pois, resume Bourdieu

a teoria da ação que proponho (com a noção de *habitus*) implica em dizer que a maior parte das ações humanas tem por base algo diferente da intenção, isto é, disposições adquiridas que fazem com que a ação possa e deva ser interpretada como orientada em direção a tal ou qual fim, sem que se possa, entretanto, dizer que ela tenha por princípio a busca consciente desse objetivo [...]. (BOURDIEU, 1982, p. 164).

Essas estruturas que definem o *habitus*, todavia, a par de duráveis, não são infensas a mudanças. A depender das forças externas a que se expõem e em resposta ao novo ambiente a que está submetido o agente, pode haver mutação quanto às disposições até então vigentes, ensejando a adaptação ao novo cenário, conquanto algumas reminiscências ainda possam pautar a orientação não consciente da ação, uma vez que representam uma sobreposição contínua de disposições que se somam umas às outras no decorrer da história do agente forjando-lhe o *habitus*. Por isso, atento ao fato de que o *habitus* pode explicar a ação na crise e no continuísmo, é que Bourdieu procurou alertar que o *habitus* não constitui uma orientação infensa a alterações. E isso

predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, isto é, como princípio gerador e estruturador das práticas e das representações” (NOGUEIRA, 2004, p. 27).

⁶⁵ Aqui também cabe um pequeno e oportuno esclarecimento para que o restante das colocações que se seguirão não suscite dúvidas: como já foi dito anteriormente, o modelo explicativo de Bourdieu é relacional, da conjugação das noções de *campus*, *habitus* e *capital* (noções de que se tratará mais de perto neste trabalho) é que se tem a explicação para a teoria da ação.

tem a ver com aquela citada cumulação de estruturas objetivas ao logo da experiência do agente que pode gerar conflitos dentro do *habitus* explicando, desse modo, situações de mudança que fogem ao previsível para o campo, que espera que as situações que refletem o *habitus* sejam idênticas às suas condições de produção, como afirma Wacquant (2004).

Essa matriz de percepção que reflete o *habitus* leva a comportamentos indesejáveis se se considerar a carência de espaços públicos na tomada de decisão política legislativa, conspirando, em última análise, contra o ideal de democracia participativa. Ora, se a população diretamente atingida por políticas públicas no Brasil historicamente já não é chamada a participar, de modo efetivo, da tomada de decisão, é igualmente grave ter como órgão de controle da legalidade e do Estado democrático um ente estatal altamente elitizado⁶⁶ cujas ações serão eventualmente sindicadas por órgão de controle externo (controle vertical) igualmente elitizado e constituído em sua maioria por membros daquele mesmo órgão controlado. De conseguinte, não poderá contribuir para o aprimoramento de práticas institucionais⁶⁷, mormente quando se sabe que o

⁶⁶ Esse preocupante aspecto da elitização do Ministério Público não passou despercebido do conselheiro Cláudio Barros, que, em recente declaração pública, assim se manifestou em texto sob o título ‘Concursos para ingresso no MP elitizam a profissão’: “A realização de concursos para cargos no Ministério Público estão gerando contradições na instituição. A opinião é de Cláudio Barros, membro do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e Procurador de Justiça do Rio Grande do Sul, para quem as provas estão encaminhando o MP para a elitização. Barros acredita que o perfil dos promotores que chegam ao Ministério Público mudou nos últimos 15 anos. ‘os colegas entram com uma idéia de instituição elitizada e vão ter um compromisso institucional de defender um cidadão mais carente. Esse é um grande desafio nosso que temos de enfrentar’. Em palestra no 3º Congresso Estadual do Ministério Público da Paraíba, Barros apontou como motivos para o fenômeno a massificação dos cursos de Direito no Brasil e os altos salários dos cargos do MP. Isso faz da carreira de Promotor de Justiça uma das mais concorridas do Judiciário, chegando a ter 200 candidatos por vaga. No entanto, Barros explica que apenas os pretendentes com ‘sustento familiar mais consistente’ conseguem passar nas provas – os que podem se dedicar apenas a estudar e viajar para fazer os concursos, sem trabalhar. ‘Antes, quem ingressava trabalhava o dia inteiro e estudava à noite. Hoje nos temos profissionais de concursos e isso faz com que a instituição comece a caminhar para a elitização’ reclama. O problema, diz, é que eles vão trabalhar no interior, em realidades diferentes das que estão acostumados. Para o procurador, o Ministério Público precisa entender a situação e estudar jeitos de melhorá-la. (Consultor Jurídico, 2 de julho 2011)

⁶⁷ Na página Web do CNMP, encontra-se, curiosamente, a afirmação de que constitui missão institucional do órgão “fortalecer e aprimorar o Ministério Público brasileiro, assegurando sua autonomia e unidade, para uma atuação responsável e socialmente efetiva”.

Note-se que qualquer referência quanto ao aprimoramento do órgão vem logo acompanhado da afirmação quanto à garantia de autonomia, como se o aprimoramento institucional conspirasse contra a atividade daquele ente. Há, evidentemente, uma prevenção no *habitus* daquele campo que reforça a todo o momento sua identidade de único detentor do conhecimento quanto à legalidade de políticas públicas e de ações estatais. Talvez seja um indicio de que há resistência ao controle social do órgão e um sentido de autossuficiência no campo, fato que pode explicar que mais de 50% dos membros dos Ministérios Públicos dos estados nas regiões Sul e Sudeste, entrevistados em pesquisa sobre a necessidade de promover audiências públicas sobre assuntos de sua competência, tenham se posicionado pela desnecessidade, sendo que, quanto maior a posição ocupada na escala hierárquica da carreira, maior é a

habitus do agente no campo jurídico é impregnado por um sentido conservador inerente àquele campo e que a visão de mundo do agente passa por estruturas mentais que são produto da interiorização daquele universo jurídico, restringindo, portanto, o leque do que é possível em termos de mudança institucional pelo agente e impedindo, no âmbito coletivo, que outros daquele campo também o façam. E é assim mercê da inculcação de disposições ao longo de sua socialização pela escola (no caso, as faculdades de Direito), onde esses esquemas de visão e divisão do mundo são internalizados.

Por se tratar, pois, de um campo essencialmente conservador (jurídico) cujo *habitus* implica dominar símbolos e posturas, em que se converte o conflito em debate juridicamente regulado (BOURDIEU, 1989, p. 229), cai no vazio o desiderato constitucional de fazer uso de um controle externo para o aprimoramento das instituições. Tenha-se em mente, assim, que o campo jurídico se alinha para garantir o monopólio do poder simbólico⁶⁸, não havendo espaço para mudanças que impliquem o seu enfraquecimento, pois há interesses ideológicos em jogo, ainda que não declarados, mas que reafirmam o *habitus* dos agentes.

Se todos os componentes daquele campo e subcampo vão beber da mesma fonte, a fonte do Direito, que, de forma contínua, impõe suas categorias simbólicas como instrumento de estruturação da visão do mundo dos agentes⁶⁹, agravado pelo fato de o subcampo ser majoritário nesse universo em que se constitui o controle externo, não há como esperar mudanças observáveis na medida em que, admitindo, como o faz Bourdieu, que haja conflito entre seus agentes (inerente ao campo), ainda assim é crível que as lutas se darão em torno de poder dentro do campo, valendo para isso do

resistência a essa ferramenta democrática (ver dados do “Diagnóstico do Ministério Público dos Estados” – 2006, p. 92).

⁶⁸ “As diferentes classes e frações de classe estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses e imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses e imporem o campo das tomadas de posições ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. Elas podem conduzir esta luta quer diretamente, nos conflitos simbólicos da vida cotidiana, quer por produção, por meio da luta travada por especialistas da produção simbólica [...] e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (cf. Weber), quer dizer, do poder de impor – e mesmo de inculcar – instrumento de conhecimento e de expressão (taxionomias) arbitrários – embora ignorados como tais – da realidade social.” (BOURDIEU, 2006, p. 12).

⁶⁹ Sobre o poder simbólico no campo jurídico, é interessante a lição de Bourdieu quando afirma: “O Poder simbólico como poder de constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou transformar a visão do mundo e, deste modo, a ação sobre o mundo, portanto o mundo; poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica), graças ao efeito específico de mobilização, só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário. [...] O que faz o poder das palavras e das palavras de ordem, poder de manter ou se a subverter, é a crença na legitimidade das palavras e daquele que as pronuncia, crença cuja produção não é da competência das palavras”. (BOURDIEU, 2006, p. 14-5).

mecanismo de ‘capital’, que, neste caso, irá se fundar no capital político e acadêmico, com bastante ênfase no primeiro, visto que irá pautar a constituição das comissões em que temas ligados ao subcampo serão tratados e disciplinados. Aqui é importante destacar que, segundo o Regimento Interno no CNMP, a presidência das comissões ficará a cargo do conselheiro eleito pela maioria do voto do Plenário (artigo 33, §2º). Vê-se, pois, que as comissões mais importantes, e aqui se atente para a Comissão de Planejamento Estratégico e Acompanhamento Legislativo (artigo 33, III), tendo em conta o *habitus*, com sua força objetivante, e diante da forma de eleição do presidente, em nada sinalizam a possibilidade de rupturas com o *status quo* como forma de instrumentalizar mudanças que permitam o real controle da sociedade na seara do Ministério Público, visto que o presidente dessa comissão será, invariavelmente, pela sua importância, comandado por membro de carreira do MP⁷⁰ que deterá, de conseguinte, o poder de agenda para o normas⁷¹ programáticas ali propostas e ainda terá forte ingerência na iniciativa do Legislativo, pois fala na condição de agente político com sede constitucional, com todo o peso que daí exsurge, inclusive simbólico. Isso pode ser corroborado em razão do ajuizamento de uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal, onde se discute a competência do CNMP acerca do seu poder regulamentar⁷² no tocante ao controle externo das forças policiais no Brasil.

⁷⁰ Nesta gestão, a Presidência da Comissão está a cargo da promotora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal Carla Maria de Freitas Chagas. E assim se repete com outras comissões de igual importância estratégica para o *parquet*, a exemplo da Comissão Preservação e Autonomia do Ministério Público e da Comissão de Aperfeiçoamento da Atuação do Ministério Público no Sistema Carcerário e no Controle Externo da Atividade Policial. É de se notar que são comissões que repercutem fora do âmbito do *parquet*, portanto careceriam de ser, ao menos, encabeçadas por membro estranho ao sub-campo, como forma de instigar maior discussão e dinâmica nas lutas por mudança institucional. No caso das duas últimas, elas são fundamentais. A primeira porquanto garante manutenção e crescimento de despesas para garantir e aumentar a estrutura então vigente e suas práticas; a segunda garante a supremacia sobre as políticas públicas de segurança, mas privam os órgãos (polícia) de segurança de se posicionar, instituindo verdadeiro monopólio sobre determinados temas concernentes àquele campo.

⁷¹ É importante destacar que o CNMP tem poder normativo, podendo expedir regras com poder vinculante para o conjunto do *parquet*, conforme se observa do Regimento Interno do CNMP, em seu artigo 66.

⁷² Reportagem sobre o assunto encontra-se publicada no site Consultor Jurídico de 23 de março de 2009, confira-se o seguinte trecho: “Na ADI, a OAB pode a concessão de liminar para suspender a norma até o julgamento final pelo Supremo. No mérito, a entidade quer que o STF declare a inconstitucionalidade integral da Resolução 20/2007, do CNMP”. (ADI 4.220)

Ora, se a formação do jovem promotor ou procurador consiste em inculcar-lhe uma visão do órgão como dotado de superioridade cultural⁷³ e uma identidade com *status* constitucional de fiscal do Estado de direito, nada há que indique a propensão de buscar adequar os preceitos legais a realidades peculiares às populações destinatárias dos seus serviços, o que levaria o órgão a figurar na condição de legitimador das mazelas do legislativo⁷⁴ ou censor das boas iniciativas do executivo e do parlamento.

O alcance das decisões do Ministério Público exatamente em razão do impacto que gera em favor ou contra políticas públicas não pode prescindir da participação mais

⁷³ Também no “diagnóstico do Ministério Público dos Estados, 2006” observa-se que a questão identitária é forte, pois indagados sobre a avaliação da instituição em seus estados a nota média alcançada chegou a 8,2. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006, p. 100), pois se reconhecem em superioridade institucional.

⁷⁴ Numa época permeada pela necessidade de criar locus de participação popular no processo político que vá além da mera participação pelo voto em eleições gerais, colocando em prática o que *Habermas* chama de “ação comunicativa”, que propiciaria políticas mais afinadas com o desejo da sociedade diretamente atingida, o que se vê é o ente responsável pelo controle da legalidade sobrepor sua visão elitista de mundo, em que se identifica como órgão que supostamente sabe o que é melhor para a população, agir ou deixar de agir no sentido de ensejar uma abertura participativa mais democrática do campo do Direito que favoreça a participação dos não iniciados por meio de audiências públicas ou ouvidorias. A pesquisa realizada junto ao CNMP mostrará um viés de autoproteção do MP e de superioridade no trato dos assuntos concernentes à sociedade. Como exemplo e reforço dessas colocações, analisa-se aqui o instituto do TAC (termo de ajuste e conduta), expediente muito utilizado pelos membros do MP que serve para uma fase não judicializada dos conflitos. Nessa hipótese, o MP, verificando que a seu juízo determinada conduta da pessoa física ou jurídica viola norma legal (adota-se o termo “norma legal” por ser mais flexível, o que autoriza falar de algum “princípio” legal que tenha igual poder coercitivo a exemplo do texto de artigo de lei), pode expedir TAC para coibir o ato do particular que consiste num “acordo” em que se reconhece o erro e cessa sua prática. Mas como compatibilizar a visão de licitude normativa entre *habitus* diversos (por exemplo, a agência do Jovem Promotor, imbuído dos valores inculcados no campo jurídico do MP e aquele outro, em que figura um velho agricultor cujos valores internalizados autorizam divisar (naturalizar) a prática de atear fogo à pequena pastagem para dar lugar a uma nova cultura de grãos?). É indiscutível que na perspectiva bourdieusiana a forma de agir do ator político reflete o resultado de posições incorporadas a partir da inserção experimental em um campo, numa determinada posição estrutural, o que o faz concorrer para fins não intencionais que corroboram a posição da coletividade do campo de reprodução de suas estruturas. Admitindo, com efeito, que o ator não se move por um agir subjetivo, então, resta claro que perpetuará iniquidades praticadas naquele campo sem ter a clareza acerca de sua adequação ao universo democrático do Estado, confrontando sempre sua visão de mundo com expectativas de outros campos (culturas, valores, preferências) que terminam por criar uma circunstância de violência simbólica de dominação e substituição da vontade da comunidade pela vontade do Estado, isso representaria ter “regras do jogo estáveis e consolidadas (institucionalizadas), e mesmo formalmente democráticas, que, não obstante, resultam em consagrar relações de dominação abertas ou veladas e (...) isso deságua em que, no que diz respeito ao Estado, o problema da democracia, num sentido ambicioso da expressão, é justamente o de criar as condições (que não podem deixar de ser em larga medida sociais, apesar de incluir inevitavelmente o desafio de construção institucional ‘artificial’) para que o Estado seja de fato neutro: como estabelecer um ‘compromisso social’ que permita ao próprio Estado um grau importante de autonomia diante das relações estratégicas e das fatais assimetrias da dinâmica dos interesses privados, de tal forma que se torne possível a ele intervir não somente para garantir os ‘direitos liberais’, mas também para buscar compensar as desigualdades na distribuição social de poder e assegurar as ‘liberdades positivas’ em que todos venham a ter melhores perspectivas de auto-realização pessoal” (REIS, 2004, p. 70).

aberta da sociedade, o mesmo raciocínio vale para seu controle externo⁷⁵, que se mostra como efetiva porta de entrada do esperado controle social e instrumento para o embate salutar de idéias como forma de confrontar o *habitus* do subcampo do *parquet* que possibilite a mudança institucional que resulte numa maior participação na formulação de política de ação para conjunto do Ministério Público brasileiro, cuja responsabilidade pela guarda do regime democrático e do Estado de Direito seria, coerentemente, afirmado mediante a instrumentalização dessa participação de agentes de outros campos do conhecimento, legitimando e aprimorando o regime que se diz democrático. E, note-se, não se está aqui defendendo uma abertura num extremo em que se outorgue ao CNMP o controle sobre se é oportuna ou não a promoção de ação penal contra um criminoso ou a emissão de pareceres em ações de natureza civil, pois isso será julgado segundo nossas leis formais pelo Poder Judiciário. Todavia, existem situações em que a ação do Ministério Público repercute na esfera cível de comunidades inteiras, portando deveriam ser motivo de controle social a partir de órgão de controle externo (para ficar mais claro, tome-se como exemplo a questão das ações propostas pelo MP no tocante à construção da barragem que criará a usina hidrelétrica “Belo Monte”. A oportunidade e estratégias de discussão utilizadas deveriam ser cercadas de participação no âmbito de seu controle externo, com composição que contemplasse, em extensão maior, a participação de agentes estranhos ao subcampo do Ministério Público). Essa evidente predominância de um *habitus* no órgão de controle externo parece ir pela contramão do seu desejo de aprimoramento institucional⁷⁶, na medida em que, pela sua composição atual, não permite o confronto salutar de estratégias de outros campos do conhecimento com a finalidade de mudar suas estruturas buscando um ideal que se aproxime da *deep democracy*⁷⁷; pois, se o campo produz o *habitus*, não se pode desconhecer que este

⁷⁵ O título parece encerrar aqui uma *contradictio in terminis*, pois se o controle é “externo”, como pode haver em sua composição minoria de pessoas estranhas ao subcampo do Ministério Público? E, ainda assim, veja que aqueles não oriundos do campo jurídico são ainda mais reduzidos, ou seja, teoricamente apenas os membros indicados pelo parlamento (e, mesmo nesse caso, a composição pesquisada tinha como indicados conselheiros com formação em Direito).

⁷⁶ Consta do sítio de internet do CNMP que sua missão objetiva aprimorar e fortalecer o Ministério Público. Ora, aprimoramento implica disciplinar condutas e rotinas internas. Como aceitar, à luz do mais moderno pensamento sociológico e filosófico capitaneados, a exemplo de pensadores como Bourdieu e Habermas, que instituições públicas sejam planejadas sem a participação ampla da sociedade seja na forma direta seja na forma de representantes eleitos? Sem essa instrumentalização da tomada de decisão, fica afetada a legitimidade que, a longo prazo, poderá comprometer a própria imagem da instituição, acoimada de constituir-se em “caixa-preta” como já ocorreu com o Poder Judiciário tempos atrás.

⁷⁷ O termo “*democracia profunda*” foi cunhado por Arny Mindell (A Liderança como arte marcial) para retratar um cenário em que todas as vozes fossem ouvidas no processo de decisão, aprofundando o conceito de democracia clássica em que a deliberação se faz por maioria. Neste caso, mesmo aquelas

naturaliza o campo e, assim, dificulta a mudança de paradigma que traz o aprimoramento (Bourdieu, 1990:153), o que contribui para sustentar seu poder simbólico de construção arbitrária.

6.2 Campo

Os conceitos de campo e *habitus* estão umbilicalmente unidos, ambos se interpenetram para explicar a teoria da ação. No caso do campo, Bourdieu afirma que, sendo um espaço estruturado de posições, relacional, portanto, é onde se verificam as estruturas objetivas exercendo seu papel de constranger os agentes envolvidos, como também é um *locus* de luta dialética que travam os agentes entre si, valendo-se do capital acumulado e que lhe confere um determinado lugar no espaço do campo, podendo variar em simbólico, econômico, político etc., para alçar novas posições ou garantir as que já detêm, conservando ou transformando as estruturas estabelecidas.

Esse campo induz a um senso comum (*doxa*) que traduz os sentimentos e a visão do mundo do agente ali inserido, um esquema de percepção que não merece questionamento, o que faz dele (campo) perigoso centro de validação e difusão do arbitrário. Em seu livro ‘Questões de Sociologia’, Bourdieu (1984, p. 82) afirma que “a *doxa* contempla tudo aquilo que é ‘assim mesmo’: os sistemas de classificação, o que é interessante ou não, o que é demandado ou não.

Assim, pois, os diversos campos se relacionam nesse universo fracionado que constitui o espaço social, no qual se dão as lutas pela ascensão interna: os dos que dominam, entre si para manter a estrutura, reproduzindo-a, e aqueles que lutam para subverter essa estrutura e alçar à dominação. Mas não se trata de uma luta explícita: a luta pelo monopólio da violência simbólica se vale de uma interação entre todos aqueles agentes que constituem o campo. Dessa forma, “a dominação não é efeito direto de uma luta aberta, do tipo ‘classe dominante’ *versus* ‘classe dominada’, mas o resultado de um conjunto complexo de ações infraconscientes, de cada um dos agentes e cada uma das instituições dominantes sobre todos os demais” (BOURDIEU, 1996, p. 52). É curial,

minorias que aparentemente não representariam peso nas decisões seriam chamadas a expor suas considerações e tudo seria somado no processo deliberativo, o que pode trazer soluções tanto para os conflitos de grupos quanto para conflitos internos.

pois, como dito, que todo campo tenda a se reproduzir, não por força de uma orientação clara e intencional (há, aqui, uma ‘ação racional’, mas não no sentido econômico⁷⁸), mas em razão do senso comum no cumprimento das leis do campo, ou seja, na adesão às disposições que estão incorporadas ao *habitus* e o que permite o “espaço do possível” naquele *locus* (BOURDIEU, 2001, p. 111-).

Dessa perspectiva não difere o campo jurídico e, no que interessa mais de perto, no que diz respeito ao subcampo do Ministério Público. Ora, há, nos dois espaços, uma luta permanente para fazer valer determinada visão do mundo (BOURDIEU, 2006, p. 212), que, por sua força simbólica, não encontra resistência do dominado em um determinado espaço. E, falando sobre espaço social – mais abrangente que o conceito de campo – assim afirmou Bourdieu (2006, p. 229-30) em ‘A Distinção’: “O espaço social é um terreno de lutas para dominar o mesmo e dominar os instrumentos que dominam o jogo social”. O resultado dessa luta, especialmente no campo do Direito, reforça a separação entre esse universo e aquele outro dos que não pertencem a ele, acentuando, com efeito, a distinção entre o que é justo no campo jurídico e o sentimento nascido na sociedade em que é aplicado.

Esse mesmo sentimento de ‘superioridade’ e ‘neutralidade’ que é reconhecido ao Direito pelos operadores e pela população não iniciada é também, em razão das mesmas balizas objetivas, atribuído ao Ministério Público como instituição. Como se viu na primeira parte desta pesquisa, o *parquet* tem sua história no mundo e no Brasil essencialmente ligada ao comando do Estado, seja como fiscal do cumprimento dos deveres impostos pelo poder central (monárquico ou constitucional), seja como guardião da arrecadação de rendas do poder estatal (este último, diga-se, em tempos mais remotos). Essa estruturação ligada ao poder central conferiu ao órgão a capacidade de, a exemplo do que ocorre com o Direito, cuja supremacia vem do poder simbólico, criar uma visão própria do *corpus jurídico* em relação ao seu espaço de atuação. Isso estruturou o *habitus* em seus membros, com a noção de que o *parquet* tem sua legitimidade firmada no poder central, não estando suscetível a outros controles a partir

⁷⁸ Ao contrário dos que os economistas pregam sobre a ação que seria sempre persecutória de um fim econômico de maximização de ganhos (utilitarista), neste caso Bourdieu afirma que a racionalidade da ação está em buscar garantir a reprodução das estruturas objetivas que constituem o *habitus* do agente no campo, ou seja, escolha da ação mais eficaz diante do problema para obter o resultado prático mais eficaz diante do quadro apresentado.

do mundo no qual está inserido⁷⁹, pois isso é “natural” e inerente à sua tão apregoada independência funcional.⁸⁰ Todavia, sua ‘superioridade’ e ‘neutralidade’ se constituem, na verdade, num processo contínuo de criação (discurso jurídico), forjado a partir daqueles que interpretam o Direito e pelos operadores do campo, terminando por tornar a linguagem e o acesso aos seus símbolos demasiadamente herméticos para aqueles que lhes são estranhos, circunstância que favorece a reprodução desse sentido de superioridade e neutralidade que legitima a ação dos agentes.

A dominação que daí resulta tem relação direta com aquilo que Bourdieu chamou de “efeito simbólico do desconhecimento” (BOURDIEU, 2006, p. 212), pois a distância estabelecida entre o campo hermético do Ministério Público e a população destinatária de seus serviços dá contornos de realização da justiça às iniciativas do órgão, as quais, não raramente, restam completamente divorciadas do sentido de equidade aferível na sociedade, mas que, pelo jogo terminológico do Direito, a reafirmação de sua identidade⁸¹, aliados a campanhas contínuas de que cabe ao *parquet* a defesa da população, consolidam o desejado *status* de ‘neutralidade’ e ‘superioridade’ legitimador perante a sociedade.

O Ministério Público se encontra, como já afirmado, inserido dentro de um espaço maior que é o universo jurídico. E, como espaço autônomo, ou seja, capaz de comandar a visão e divisão do mundo por parte tanto de seus operadores como de seus destinatários (sujeitos de sua ação), também induz a lutas pela conservação ou subversão de suas estruturas e da possibilidade de determinar a leitura do que é justo no ambiente social, ou qual, seja o Direito oficial a ser aplicado, daí por que perseguem, com efeito, como ensina Bourdieu, “a capacidade reconhecida de interpretar e aplicar os instrumentos normativos, que impõem uma visão do mundo social, permite que se possa dar razões à autonomia relativa deste mundo” (BOURDIEU, 2006, p. 126). É a

⁷⁹ Em notável passagem, Pierre Bourdieu sintetiza da seguinte maneira essa visão de “herança legítima” que se atribui o *parquet* para reproduzir suas estruturas: “A concorrência pelo monopólio do acesso aos meios jurídicos herdados do passado contribui para fundamentar a cisão entre profanos e os profissionais, favorecendo um trabalho contínuo de racionalização próprio para aumentar cada vez mais o desvio entre veredictos armados do direito e as intuições ingênuas da equidade e para fazer com que o sistema das normas jurídicas apareça aos que a ele estão sujeitos, como *totalmente independente* das relações de força que ele sanciona e consagra (BOURDIEU, 2006, p. 212).

⁸⁰ Conforme previsto na Constituição Federal, art. 127, §1º.

⁸¹ Na página de internet do Ministério Público do Distrito Federal, aqui usada como exemplo, mas cuja questão identitária se repete em todos os outros ramos do MP através de seus respectivos sítios de internet, colocam o órgão como “instituição pública responsável pela defesa dos cidadãos e dos interesses da sociedade”. Esse fato, carregado de poder simbólico favorecedor da dominação, desapossa os destinatários da atuação do MP do sentido de equidade, cujo referencial é o que o *parquet* diz ser.

unicidade de discurso, assim, que surge como um dos elementos mais distintivos da legitimação do *parquet* no campo jurídico⁸², uma vez que, ao estabelecer, de forma arbitrária, determinada realidade como justa e correta, desconsiderando tantas outras que integram parte do senso comum, induzem à reprodução desse estado de coisas do Direito (acaba criando um ‘espaço de possíveis’), consolidando esse efeito de violência simbólica como instrumento não percebido de dominação, pois aquela definição de comportamento que se tem por legítima pelo *parquet* exclui todas as demais visões e divisões de mundo. E o mecanismo dessa socialização do *parquet* é conhecido, essa internalização do *habitus* do campo é levada a efeito pelas escolas de aperfeiçoamento do órgão na fase prévia ao ingresso na carreira, como treinamento após a aprovação no

⁸² Em recente artigo veiculado na Folha de São Paulo, em blog de autoria do jornalista Frederico Vasconcelos, cujo endereço do link consta abaixo, promotor de Justiça do Distrito Federal faz algumas ponderações sobre o Projeto de Emenda Constitucional 75 desclassificando sua iniciativa e acoiando o projeto de perigoso à independência do Ministério Público. Pois bem, sem entrar no mérito das razões de que se vale o autor para defender sua posição, é interessante notar que o discurso oferece evidências das estruturas objetivas sobre o pensamento do *parquet*. Ora, o autor afirma que, a pretexto de combater os abusos praticados pelo MP, surgiu no Parlamento o referido projeto de emenda, o qual visa dar ao CNMP possibilidade de analisar a conduta do membro que violou deveres funcionais e aplicar a penalidade de perda do cargo (hoje, tal poder, somente é autorizado ao Judiciário). Mas o discurso contrário à introdução no mundo jurídico de tal PEC é baseado no argumento de violação da independência do MP no exercício de “suas nobres funções”, que lhe permitem assegurar “a supremacia da Constituição e das leis” bem ainda evitar que se coloque “em risco a defesa da própria sociedade e democracia brasileira”, pois seu objetivo é “[...] calar a sociedade brasileira”. Mais à frente, o autor afirma que a introdução dessa possibilidade conferida ao CNMP, aliado a uma possibilidade futura de modificação da competência deste órgão de controle externo, ampliando a participação de conselheiros vindos do Parlamento, é a prova definitiva da “invasão na autonomia do Ministério Público. Com efeito, é inequívoca aqui a questão identitária somada à matriz de percepção que reflete o *habitus*. Essas condicionantes do campo determinam um discurso uniforme sobre a questão dos controles eventuais da ação do *parquet*. Vê-se do artigo em questão que o autor não é movido por cálculos de ganho, mas por uma visão de mundo forjada no campo, mercê dos discursos que ali absorve desde seu treinamento de ingresso no órgão. Mas, há que se perguntar: o que, *a priori*, indica que a mudança da composição do órgão de controle externo implicará demissão irrefletida de procuradores e promotores? Porque os abusos, e eles existem, caso contrário não haveria, como já foi citado aqui alhures, tantas tentativas de conter a ação de seus agentes? Todo o argumento de resistência esposado no artigo traz sempre o MP como tutor da sociedade, como defensor da ordem democrática, como controlador da legalidade no País. Mas o que é justo, democrático e legal? Não são as construções arbitrárias que atendem aos influxos do capital nos diversos campos, especialmente no Parlamento? Destarte, se o órgão (CNMP) foi concebido para exercer o controle externo, afigura uma *contradictio in terminis* ser composto por uma maioria de membros oriundos do MP. Assim como parece incongruente qualquer discurso que se insurja contra a possibilidade de controles sociais, mormente se se considerar a possibilidade de romper com as balizas objetivas do campo e alcançar o aprimoramento institucional. Escudar-se, sempre, no cidadão, no conceito de legalidade é o senso comum do campo (*doxa*) e instrumento da luta de manutenção do campo, tornando visíveis aí as disposições incorporadas, ‘os esquemas de ação que orientam a percepção da situação e a resposta adequada’ que são, em última análise, o próprio *habitus* que dota o agente de um ‘senso prático’ diante das ameaças ao campo. O autor (VASCONCELOS, 2011) termina seu texto indagando se a “sociedade” compactuará com o enfraquecimento da independência do Ministério Público. Ora, é a própria sociedade que é chamada a participar do aprimoramento do campo, possibilitando o embate de idéias, fruto de de outras estruturas objetivas tornando possível rever conceitos e posturas, sem que isso signifique uma tentativa deliberada de pôr fim ao *parquet* (embora qualquer pessoa seja suspeita, diante da presença dessas disposições incorporadas que levam à defesa intransigente daquele campo.

concurso e durante toda a vida ativa, sendo considerada pela maioria como importante centro de difusão de idéias para o aprimoramento do órgão.⁸³

Essa dominação pelo discurso jurídico, como modalidade de violência simbólica, permite imprimir plasticidade aos termos e conceitos que lhe são peculiares, ensejando a permanente construção e desconstrução da realidade e de teorias legitimadoras de sua atuação (de acordo com o embate de forças que ocorrem dentro desse mesmo campo), convertendo um discurso arbitrário em socialmente neutro e abrindo oportunidade para o órgão perpetuar suas estruturas objetivas na reprodução e legitimação de seus valores.

Mas, ao mesmo tempo em que o Direito permite essa plasticidade ao campo, pode igualmente favorecer o aprimoramento institucional se novos mecanismos forem introduzidos, mormente aqueles que contemplem uma participação social maior, mais democrática, no sentido de estabelecer uma dialética entre diversos setores representativos da sociedade que permitam introduzir novos conceitos ou renovar a leitura daqueles já existentes, tais como o conceito de justiça, propriedade privada, interesse público, interesses individuais indisponíveis, representatividade popular e tantos outros inscritos no conjunto de normas que regem o Ministério Público⁸⁴ e são objetos de sua ação.

Conclui-se, pois, que campo e *habitus* explicam a ação dos agentes do Ministério Público na reprodução de suas estruturas de dominação simbólica⁸⁵ quando

⁸³ Estudo estatístico denominado “Diagnóstico do Ministério Público dos Estados” (2006, P. 110), concluído pelo Ministério da Justiça, revelou que “A Escola Superior/Centro de Estudos e Aperfeiçoamento recebe uma avaliação que coloca esse órgão entre os cinco mais bem avaliados. Notas ‘muito bom’ e ‘bom’ foram conferidas por 56,1% dos respondentes”.

⁸⁴ Alguns destes conceitos são tratados na Lei Complementar 75/1993, que organiza o MP da União ou na Lei n. 8.625 (art. 25, IV, alínea ‘a’). Mas, em toda a legislação de regência acerca do papel do *Parquet*, encontram-se conceitos ‘abertos’, cuja interpretação se dá no campo específico em que a concorrência de forças vez por outra restringe a sua aplicação ou a torna mais ampla. O poder de gestão (normativo) conferido ao CNMP permite tratar dessas estruturas (conceitos) que irão repercutir nas futuras ações judiciais encabeçadas pelo MP.

⁸⁵ De fato parece que o próprio Ministério Público se vê oprimido por esses esquemas de ação diante de qualquer tentativa de mudança institucional. Bourdieu identifica esse mesmo medo na análise da reprodução no campo escolar na França, diz ele: “acho mesmo que a ordem social que garante o modo de reprodução na sua feição escolar faz com que, mesmo aqueles que dele mais se beneficiam atualmente, sofram uma tensão comparável àquela que a sociedade de corte, tal como descrita por Elias, impunha àqueles que tinham o privilégio extraordinário de fazerem parte dela: ‘em última análise, era a necessidade dessa luta pelas oportunidades de poder, posição e prestígio, sempre ameaçados, que, a partir da própria existência da estrutura hierarquizada do sistema de dominação, levava os interessados a obedecer a um cerimonial de que todos se ressentiam como um fardo. Nenhuma das pessoas que compunham o grupo tinha a possibilidade de iniciar uma reforma. A menor tentativa de reforma, a menor modificação de estruturas tão precárias quanto frágeis, teria levado, infalivelmente, a pôr em questão, a diminuir ou até a abolir direitos e privilégios de indivíduos e de famílias. Uma espécie de tabu proibia que

usam o discurso de tutor da sociedade e do Estado democrático de direito para sustentar seu *status*. Todavia, as instituições têm que ser aprimoradas e esse processo de aprimoramento passa pela abertura na participação e introdução de novas idéias, não estruturadas naquele mesmo campo, sob pena de formar-se um círculo de continuidade avesso ao ideal democrático de equidade, quando se sabe que, na presença de fortes “estratificações hierárquicas⁸⁶”, ficam favorecidos os abusos de poder que, por sua vez, somente cedem espaço diante da emergência de forte participação pública. Apenas o embate no campo, com estratégias de manutenção e subversão, poderá render frutos que beneficiarão os verdadeiros destinatários da ação institucional: a sociedade. Essa mudança de paradigma induz, por fim, a *accountability* ou responsividade⁸⁷, pois é a escolha adequada de representantes pelo Parlamento que poderá resultar no desiderato acima apontado, impondo um dever de cuidado adicional aos parlamentares na escolha de seus indicados para o cargo no Conselho.

a camada superior dessa sociedade tocasse em tais possibilidades de poder e, menos ainda, que as suprimisse. Qualquer tentativa nesse sentido teria mobilizado contra ela amplos nichos de privilegiados que temiam, mesmo que equivocadamente, que as estruturas de poder que lhes conferiam tais privilégios estivessem em perigo de ceder ou desaparecer se se tocasse no menor detalhe da ordem estabelecida. Assim, nada mudou⁷. No Japão, com na França, os pais extenuados, os jovens fatigados, os empregadores desiludidos com o produto de um ensino que acham mal adaptados, são vítimas impotentes de um mecanismo que não é mais do que o efeito acumulado de suas estratégias engendradas e produzidas pela lógica da competição de todos contra todos” (BOURDIEU, 2006, p. 44-45). Neste ponto se observa, talvez, passar o mesmo do que foi colocado acima, *mutatis mutandi*, com o *parquet*, que teme perder espaço na eventualidade de uma abertura de sua composição, mais participativa, no CNMP, resultando para o conjunto do órgão uma espécie de engessamento institucional com iguais ou maiores riscos que a inovação poderia trazer, pois, no limite, esvaziaria sua legitimidade como órgão que se diz fiscal da legalidade.

⁸⁶ O termo foi cunhado por Robert Dahl, em “A Preface to Democratic Theory, Chicago, University of Chicago”. Press, 1956.

⁸⁷ *Accountability* se refere, segundo seus defensores na literatura, ao dever de prestar contas a que todo representante nas democracias representativas tem de se submeter. Esse conceito se espraia entre ideólogos de sua aplicação para abarcar, igualmente, órgãos do Estado, representados por agentes políticos, mas essa prestação de contas, neste último caso, não se confunde com aquela que já é exercida pelos Tribunais de Contas (instituição prevista na Constituição), mas aquela relativa à sua legitimação perante a sociedade que recebe seu trabalho. De toda a forma, cria-se para o Parlamento esse dever de bem conduzir a escolha de membros para o CNMP, não deixando impune qualquer iniciativa de manipulação da finalidade do órgão que, se constatadas, poderão resultar para os parlamentares envolvidos com a escolha indevida a esperada punição nas eleições, que a transparência dos trabalhos do Conselho revelará.

6.3 Capital

A última das noções concebidas por Bourdieu que será trabalhada aqui é o capital, entendido como conjunto de valores simbólicos que podem fazer frente às disputas do campo para ascensão e modificação ou perpetuação de suas estruturas objetivas.

A posição do agente em determinado campo ou espaço social diz muito sobre que tipo de capital acumulado ele detém para fazer frente às lutas internas desse campo e reproduzir, assim, a dominação daí decorrente. Essa acumulação de capital pode encerrar diversas modalidades (econômica, social, cultural etc.). Aqui interessa especialmente a análise do capital que mais se sobressai no presente estudo de caso: o simbólico e o político, propriedades importantes no estudo do Ministério Público. Ambos se referem a questões vinculadas ao jogo de forças que se dão externamente no espaço social mais amplo, mormente no campo do poder jurídico-político, mas igualmente esses atributos se prestam a disputas internas do campo, entre aqueles componentes que buscam maior representatividade e influência no exercício da imposição da violência simbólica.

6.3.1 Capital simbólico

Falar em capital simbólico⁸⁸ implica entender essa categoria dentro de um espaço em que seu valor seja reconhecido por outros agentes sociais do campo, no caso, os diversos agentes que constituem o campo jurídico-político.⁸⁹

⁸⁸ Para o Ministério Público, há que se entender o capital simbólico como resultante constitucional das atribuições que historicamente são reconhecidas ao órgão, como defensor do Estado e mais tarde como defensor da sociedade.

⁸⁹ Nesta altura, é interessante adjetivar o termo jurídico para incorporar a ele o político, tendo em vista a crescente incursão do jurídico no campo político (várias decisões recentes do Poder Judiciário têm adentrado a seara política, suprimindo as promessas não cumpridas acerca dos direitos fundamentais e sociais do cidadão e inscritos na Constituição da República, outras vezes suprimindo a própria decisão legislativa em campos de sua competência, mas que se encontram sem o devido tratamento - a exemplo da recente discussão sobre o direito decorrente das uniões homossexuais).

O conjunto do *parquet*, como operadores do Direito que são, unidos por um *corpus legis* cujo ápice é a Constituição Federal, enseja falar da presença de um capital simbólico objetivado, pois é a sua instituição pelo Estado⁹⁰ que lhe garante existência, atribuindo-lhe um determinado peso. É o campo jurídico, pois, como *locus* do Estado para a discussão e imposição legítima da violência (coerção), que detém, por excelência, a possibilidade de inculcar as visões e divisões do mundo, objetivando, de conseguinte, a existência do poder simbólico (BOURDIEU, 2006, p. 107-108) normatizado.

Mas o capital simbólico reconhecido ao *parquet* nem sempre foi objetivado em norma legal, como é possível inferir da sua construção histórica como instituição do Estado. Suas primeiras referências no Brasil remontam ao Império, sempre com seus agentes ligados à nobreza e com a incumbência de zelar pelos interesses da coroa. Assim sendo, o capital simbólico do *parquet* era fundado no reconhecimento que lhe dava o poder central, sustentado por um discurso de manutenção da própria estrutura real, com suas raízes apoiadas apenas na crença dos dominados (como o exemplo daquela dominação weberiana reconhecida como tradicional).

O capital gerado pelo poder simbólico, como se viu, é percebido por agentes do espaço social mais amplo que é o campo jurídico-político, no qual os embates de força geram as visões de mundo e no qual o direito de dizer o Direito oficial está em permanente discussão. Também no subcampo, ou seja, no microcosmo do *parquet* e de seu órgão de controle externo, o Conselho Nacional, é possível, igualmente, observar a força do capital simbólico decorrente da própria hierarquização existente na carreira do MP, que cumpre o papel de influenciar e converter posições de seus agentes.

E o capital simbólico aqui tratado é reforçado pela produção literária do campo jurídico-político, especialmente voltado para a formação nos cursos de Direito, que atribui ao *parquet* a neutralidade necessária para que o capital acumulado, nas palavras de Bourdieu, incorpore-se do novo capital, a exemplo do que ocorre com os mercados econômicos, em que o capital representado pela moeda tende a polarizar-se onde há mais densidade desse mesmo capital. Assim, a literatura especializada alimenta o poder

⁹⁰ O próprio poder simbólico do Estado, que em última análise lhe confere o poder de objetivar esse poder, remonta ao momento em que a sociedade passou a reconhecer-se constituída em Estado (ordem autônoma em relação à sociedade que subjaz) e abriu mão de parte de sua poder de autodeterminação para que esse ente etéreo trouxesse para si o uso da violência simbólica na imposição de submissão a suas funções, passando a funcionar como banco de capital simbólico aos seus agentes (BOURDIEU, 1982, p. 113).

simbólico do MP⁹¹ (matriz geradora da *doxa*) que haure ainda mais capital simbólico no campo, num processo contínuo que se identifica como “a lei do retorno do capital simbólico” (BOURDIEU, 1989, p. 145) e acentua o desapossamento dos que estão fora do subcampo. E esse processo reforça o hermetismo do campo, ao tempo em que situa o agente no espaço social, favorecendo a reprodução das estruturas objetivas e a incorporação de disposições que formam o *habitus*, aumentando o poder dos seus agentes e acentuando o desapossamento daqueles que não pertencem ao campo.

6.3.2 Capital político

A luta pela posse do capital político, a exemplo do que foi tratado aqui com relação ao capital simbólico, tem sua razão de ser na perpetuação das estruturas do campo em que se dão.

Neste estudo, a violência simbólica objetivada poderia ser pensada na materialização da Lei n. 8.625/93, que, em seu artigo 10, inciso IV, atribui ao *parquet* o poder exclusivo de encaminhar ao Parlamento projetos de lei de seu interesse. Vê-se, pois, que seus agentes, mormente aqueles situados em estruturas mais altas da hierarquia, são dotados de um amplo capital político, o que os autoriza a ir diretamente ao Parlamento discutir as leis de sua organização e orçamento – estratégicas para a sobrevivência e expansão como força institucional. O ingresso na arena política, portanto, está assegurado, esse fato já coloca o *parquet* em condição diferenciada em relação aos demais grupamentos que ingressam no Parlamento para a discussão de assuntos de seu interesse. Ora, esse segmento institucional já conta com forte poder simbólico percebido pela maioria dos parlamentares (segundo pesquisa realizada por Marilza Salette Vial sobre o perfil dos parlamentares na Câmara dos Deputados, a maioria é formada em Direito, 36,84%, ou vem de profissões a ele ligadas, tais como procurador 0,33%, promotor, 0,67%, juiz aposentado 0,16%, ou atuam em atividades

⁹¹ Esse processo de afirmação gera para o Ministério Público a possibilidade de impor continuamente a violência simbólica pensada por Bourdieu, como destacado por Maria Andréa Loyola, em “Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola” (2002, p. 66), quando explica que a violência simbólica “é a capacidade de imposição consentida de um árbitro cultural aos dominados”, fazendo deste tutor da legalidade e da sociedade, conforme facilmente se constata de todos os discursos jurídicos partidos de seus membros e, ainda, do conteúdo das disposições normativas que disciplinam o MP (ver art. 1º da Lei n. 8.625/93)

que indiretamente exigem o conhecimento jurídico como complemento, servidor público, 2,20%) (Página da Câmara dos Deputados), o que aproveita ao *parquet* como estratégia de conversão em poder político, pois lhe daria uma espécie de legitimação nas palavras e idéias.

Vê-se, pois, que o *parquet* logra uma dupla possibilidade de se impor ao espaço social mais amplo em que se travam as lutas por afirmação institucional, na medida em que se vale do poder simbólico objetivado pela norma do Estado e ratificado na socialização dos operadores do Direito e, ainda, por intermédio do seu capital político, que se apresenta na possibilidade de um espaço privilegiado na arena política por excelência que é o Parlamento e, ainda, dotado do discurso jurídico adequado e domínio dos “sistemas simbólicos” (linguagem específica) que o qualificam a se impor neste campo particular.⁹²

⁹² Em interessante passagem do artigo ‘O inacessível campo jurídico: breve leitura de o processo, de Kafka, a partir da teoria de Pierre Bourdieu’, da autoria de Fábio Belo, Gabriela Lasmar e Pedro Rodrigues (BELO, [SD]), ficou esclarecido como, por meio desses sistemas de símbolos e da violência simbólica propriamente dita, pode-se tornar ‘natural’ o que é arbitrário, influenciando os diversos campos na arena relacional de lutas a que todos estão sujeitos. Veja-se: “os ‘sistemas simbólicos’ são estruturas ao mesmo tempo estruturadas e estruturantes de comunicação e de conhecimento. O Direito, por exemplo, é estruturado: há instituições como escolas, tribunais, secretarias, arquivos, etc., além das estruturas simbólicas: linguagem específica, roupas, etc. Mas é também estruturante, isto é, vai expandindo a sua própria estrutura. Diversas áreas sociais vão sendo tomadas pelo Direito: a moral, o comércio, a religião. Aos poucos os indivíduos começam a perceber o mundo a partir das categorias simbólicas do Direito: isto é legal, aquilo é ilegal, por exemplo. Aos poucos, as atribuições simbólicas arbitrárias desse campo começam a ser percebidas como naturais, como se sempre tivessem existido e como se não fosse possível organizar o mundo sem elas [...].”

7 DADOS APURADOS NA ENTREVISTA APRESENTADA AOS CONSELHEIROS E DADOS ESTATÍSTICOS OBTIDOS NO CNMP

Assertiva

- I) O Ministério Público é o único órgão realmente capaz de defender a sociedade e o interesse público.

Tabela I

DISCORDA	DISCORDA PARCIALMENTE	NEM CONCORDA NEM DISCORDA	CONCORDA PARCIALMENTE	CONCORDA
46,7%	--	20,0%	26,7%	6,7%

Caso se tomem em conta somente os membros do Ministério Público, a pergunta revela que 20% dos seus membros ou ficaram na posição daqueles que concordam parcialmente com a afirmação ou então entre outros 20% que não têm opinião formada (ou seja, não concordam nem discordam). A posição por discordar, que nesse caso levou em consideração o universo total de respondentes, parece revelar uma inclinação ao que seria politicamente correto e menos arrogante. Todavia, mais à frente se verá que há uma tendência de seus membros em identificar-se como os únicos entes públicos, ou pelo menos o mais aparelhado e isento, realmente capaz de cuidar dos interesses da sociedade. Por enquanto, remete-se o leitor à pesquisa desenvolvida por Rogério Bastos Arantes, com o título “Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos”, no qual o autor constatou que 89% dos membros do *parquet* pesquisados disseram acreditar que, entre as instituições estatais, são eles os responsáveis pelo maior alargamento e consolidação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos (ARANTES, 1999). Da mesma forma, na pesquisa lavada a efeito pelo Ministério da Justiça, 71% dos membros do Ministério Público que responderam à pesquisa avaliaram-se com o conceito Muito Bom (escala máxima) e bom (segunda melhor graduação) no tocante à mesma área de atribuição (2006:100). De qualquer maneira, a soma das respostas daqueles que concordam com a afirmação e dos

que concordam parcialmente mostra uma propensão de mais de 32% no sentido da supremacia do órgão, posição reveladora de disposições incorporadas pelo *habitus* forjado no campo. Assim, também, não se podem desconsiderar os 20% dos respondentes que ficaram indecisos, pois ainda aqui o percentual parece revelar uma inescandível vontade de se apresentar como neutro no campo, o que é próprio daqueles que assumem uma posição de julgar seus pares – aqui esses membros do CNMP se mostram como julgadores, portanto seguem as disposições observadas no campo do Judiciário.

Assertiva

- II) Para agir com independência na sua missão institucional o Ministério Público não pode sofrer controles por agentes externos à própria instituição, com exceção do CNMP.

Tabela II

DISCORDA	DISCORDA PARCIALMENTE	NEM CONCORDA NEM DISCORDA	CONCORDA PARCIALMENTE	CONCORDA
26,7	--	--	33,3	33,3

Aqui se pode observar que 66,6% dos entrevistados concordam ou concordam parcialmente com a afirmação. Ora, novamente exsurge alta a boa avaliação do MP como instituição graças ao poder simbólico objetivado e também parece existir uma intenção dos seus integrantes de conferir prestígio para o CNMP, a maioria tem este órgão, mesmo com a composição atual de cadeiras, como isento e suficiente para exercer o aprimoramento e o controle das atividades administrativas do Ministério Público. De outra banda, curiosa constatação se apresenta: as respostas que escolheram a opção discordar mostram desconfiança com o subcampo do Ministério Público, apontando uma necessidade de aumentar a participação externa no controle do MP. Esse é um dado importante, pois constatou-se que um dos entrevistados que assinalou resposta nesse sentido dirigia a entidade associativa de classe dos Procuradores da República (que procura aumentar seu capital político no subcampo). Eis aí a constatação das disputas travadas no espaço social maior, que alberga o campo jurídico.

Assertiva

- III) O CNMP deveria controlar também a atividade fim do Ministério Público, mormente no tocante aos procedimentos preparatórios e investigatórios.

Tabela III

DISCORDA	DISCORDA PARCIALMENTE	NEM CONCORDA NEM DISCORDA	CONCORDA PARCIALMENTE	CONCORDA
80,0	--	6,7%	13,3	--

Talvez essa seja uma das perguntas mais polêmicas da entrevista, assim como sempre foi o tema quando era trazido à discussão no CNMP. Esta questão suscita reflexão sobre o principal veículo de mudança e aprimoramento do *parquet*. E assim é, porquanto apenas o controle dos atos administrativos não permite ao CNMP uma ampla e desejável incursão sobre a oportunidade do ato praticado pelo membro do Ministério Público sob o ponto de vista de sua conveniência e sua lisura material.

O controle externo sobre atos administrativos autoriza a verificação de ato relativo à dinâmica administrativa do órgão (financeira, funcional e disciplinar do MP), mas permite, igualmente, por não se tratar de ato praticado na instância judicial, sindicá-los aqueles relativos aos TACs (termos de ajuste de conduta); aos inquéritos civis públicos; à requisição de procedimentos administrativos às autoridades competentes, para apuração de fatos (LC 75, art. 7º, III); à notificação de testemunha fora do processo judicial ou à requisição de documentos a entidades privadas (LC 75, art. 8º, I, IV e VII). São típicos atos de natureza administrativa, que causam efetivo tumulto e constrangimento à população e às empresas, sem que isso possa entrar na alçada do CNMP para efeito do controle e aprimoramento institucional.

Pois bem, identificando seus membros tentativas de interpretação de que a criação do controle externo do *parquet* por força da Emenda Constitucional 45/04 autorizaria o questionamento da população interessada quanto àqueles atos denominados “atividade fim” do órgão, logo surgiu reação do subcampo, na forma de proposta vinda de um de seus membros, o promotor Nicolau Dino de Castro, no sentido

de, através de uma ‘proposta de enunciado’, fixar que não cabe ao CNMP o controle dos atos do *parquet* que sejam identificados como atividades ‘fim’ da instituição. Ou seja, havendo qualquer tipo de representação formal (de natureza disciplinar ou administrativa) junto ao órgão de controle externo, é possível atribuir a essa iniciativa do cidadão uma leitura de que se trata de “controle da atividade fim”, devendo o feito ser arquivado. Ora, novamente o *habitus* do subcampo determinará o comportamento dos seus membros egressos do *parquet*, que farão suas leituras do caso concreto segundo um sentido do jogo ou segundo as disposições incorporadas no subcampo.

Esse processo teve curso no CNMP sob o número 252/2009 e o Conselho, por maioria, acolheu a proposta.⁹³ O resultado da votação, pois, já poderia ser esperado, considerando a composição majoritária do Conselho por membros egressos do *parquet*. Os votos discordantes são os seguintes: Conselheiro Alberto Cascais (vaga do Senado), Conselheiro Paulo Barata (vaga do Judiciário) e do Conselheiro Sérgio Couto (vaga OAB). Igualmente, as vozes dissonantes na atual pesquisa, que retratam o resultado acima exposto, vêm, justamente, dos conselheiros que não pertencem ao Ministério Público (OAB e Senado). Conclui-se, assim, a exemplo do que Bourdieu asseverou que há no subcampo um sentido de proteção e reprodução das estruturas objetivas que o cercam, e isso fica mais evidente ainda quando o texto do “enunciado” procura limitar a interpretação possível de ser dada ao caso que ali chegar ao ponto de explicitar que procedimento investigatório é, sim, atividade finalista, não deixando espaço para que as composições futuras do CNMP possam modificar seu alcance interpretativo (o que não é impossível, mas a luta pela subversão do campo é de conhecida dificuldade).

Contudo, os abusos de agentes nessa atividade fim do MP também se mostram nessas medidas que antecedem as ações judiciais, sendo percebidos pela população como ameaça e constrangimento – fato que indiscutivelmente deveria ser objeto de controle. A própria Advocacia-Geral da União detectou esses abusos por parte de membros do Ministério Público e, por intermédio do advogado-geral da União, pontuou

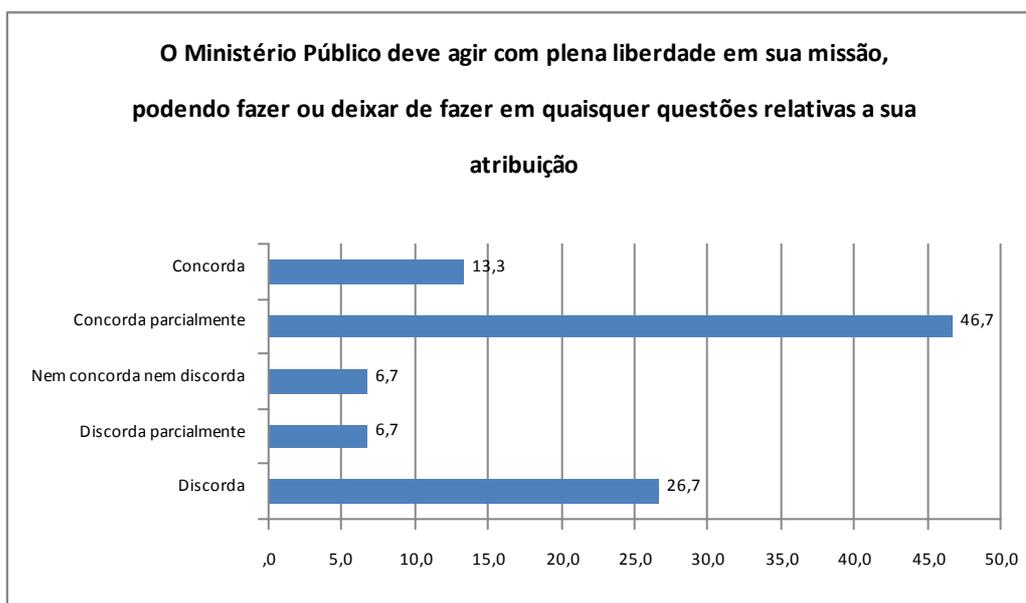
⁹³ O enunciado que serve de paradigma comportamental para os conselheiros foi assim redigido: “Os atos relativos à atividade-fim do Ministério Público são insuscetíveis de revisão ou desconstituição pelo Conselho Nacional do Ministério Público. Os atos praticados em sede de inquérito civil público, procedimento preparatório ou procedimento administrativo investigatório dizem respeito à atividade finalística, não podendo ser revistos ou desconstituídos pelo Conselho Nacional do Ministério Público, pois, embora possuam natureza administrativa, não se confundem com aqueles referidos no art. 130-A, §2º, inciso II, CF, os quais se referem à gestão administrativa e financeira da instituição”.

que alguns promotores, em vez de se aterem à função de zelar pela ordem jurídica, estariam abusando de suas prerrogativas⁹⁴.

Assertiva

- IV) O Ministério Público deve agir com plena liberdade em sua missão, podendo fazer ou deixar de fazer em quaisquer questões relativas à sua atribuição.

Tabela IV



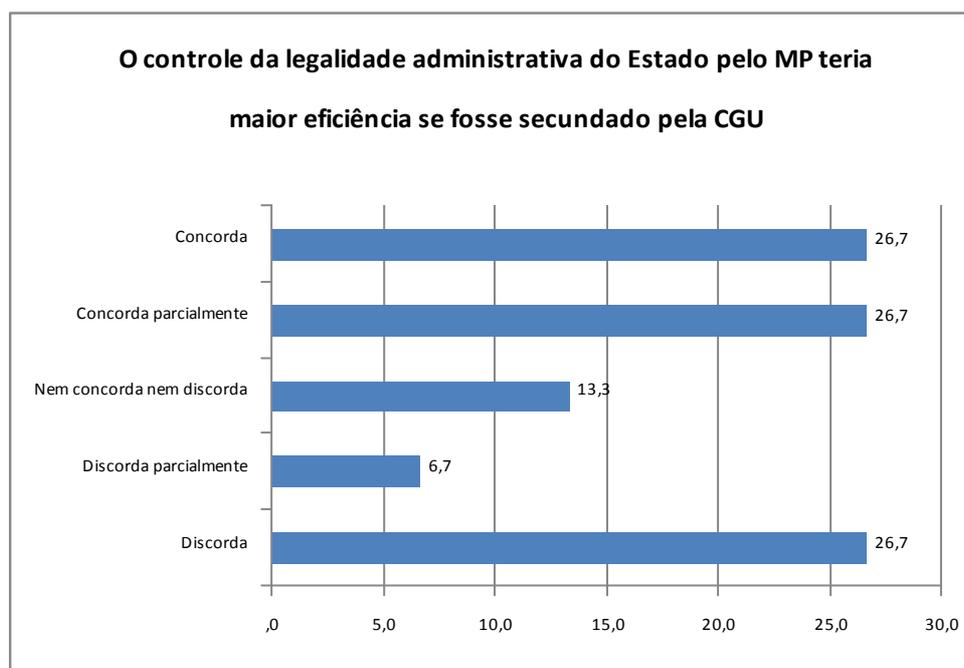
Aqui parece não restarem dúvidas de que o campo jurídico e seus símbolos e discursos e as estruturas próprias do subcampo apontam uma naturalização das opções do MP, ficando evidenciado que há uma propensão à tolerância à atuação do MP, qualquer que seja o seu sentido. São 60% de respondentes que se posicionam entre os que concordam ou concordam parcialmente. Mas é importante destacar que relevante percentual (26,7%) dos respondentes não concorda com essa assertiva, deixando, pois, extreme de dúvidas a presença das lutas no subcampo.

⁹⁴ Editorial do jornal O Estado de São Paulo de 7 de fevereiro de 2010 traz artigo com o seguinte título “MP abusa de poder em ações sem fundamento” (2010). No corpo do texto, o editor relata a tentativa da AGU de coibir os abusos praticados por membros do *parquet* no tocante às questões envolvendo o represamento do rio Xingu, no Pará, que estariam ligados a interesses políticos locais. E afirma: “a rigor, o caso é idêntico ao que aconteceu na época do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, quando alguns procuradores simpatizantes do PT não mediram esforços para tentar inviabilizar a privatização dos bancos e empresas estatais”.

Assertiva

- V) Haverá maior êxito no controle da legalidade administrativa do Estado pelo MP se ele for secundado pela CGU.

Tabela V



A Controladoria-Geral da União é um órgão federal cuja função precípua é a defesa da integridade do patrimônio público com ações de fiscalização do funcionamento dos órgãos do Executivo e combate à corrupção.

Não há uma coordenação entre a CGU e o *parquet* para finalidades idênticas e o isolamento institucional talvez explique em parte os números obtidos na pesquisa.

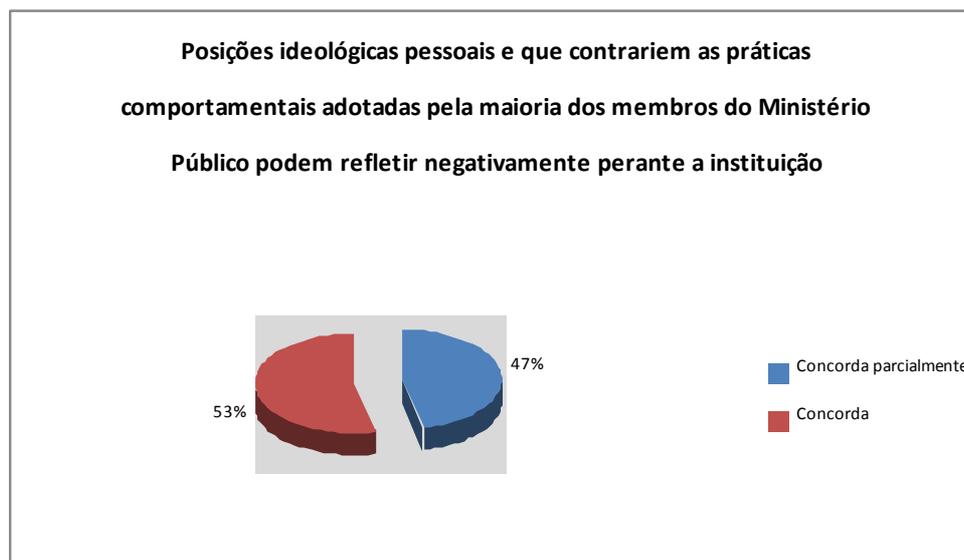
O somatório dos que concordam ou concordam parcialmente com a assertiva proposta alça a 53,4%. Isso leva a refletir que a postura secundária da Controladoria-Geral da União (CGU) é palatável à maioria do subcampo. Se se tomar, contudo, separadamente a resposta à pesquisa, é possível observar empate entre os que concordam e discordam da assertiva. Para uma leitura bourdiesiana, seria possível afirmar que aqueles que concordam (26,7%) o fazem porquanto a atuação da CGU é de mero coadjuvante do verdadeiro tutor da sociedade, o MP; a opção registrada por aqueles que se situam entre os que discordam da assertiva parece espelhar as estruturas cognitivas presentes no campo jurídico, em que o poder simbólico representado pelo

órgão ratificaria sua superioridade, prescindindo, pois, da atuação subsidiária da CGU. Essa, aliás, parece ser a mesma conclusão revelada pela pesquisa do Ministério da Justiça: lá a maioria dos respondentes (47,7%) consideraram a atuação do MP no combate à corrupção como merecedora de nota máxima (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006, p. 100). Por fim, o total das respostas que indicam ausência de opinião ou discordância parcial pelo quantitativo de respondentes não altera essa conclusão.

Assertiva

- VI) Posições ideológicas pessoais que contrariem as práticas comportamentais adotadas pela maioria dos membros do Ministério Público podem refletir negativamente perante a instituição e comprometer expectativas na carreira.

Tabela VI



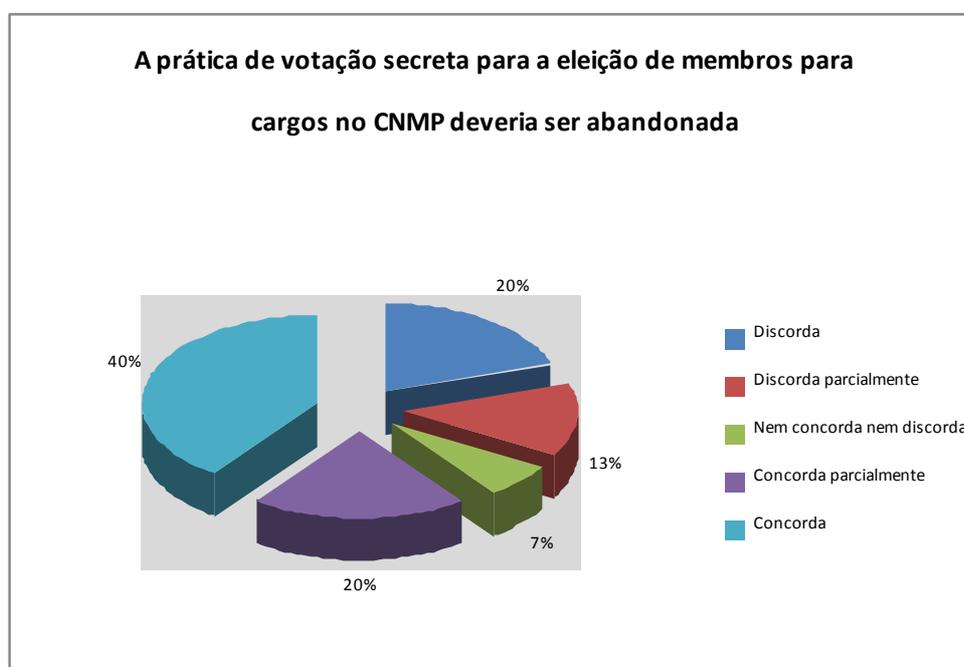
Trata-se, aqui, de assertiva que busca exatamente enfatizar o que Bourdieu sempre afirmou em suas obras. As disposições incorporadas pelo agente definem suas opções diante de um dado problema e pautam sua visão de mundo. Veja-se que o conjunto das respostas não contempla respostas dissonantes, há apenas os que concordam ou concordam parcialmente (minoria). De fato, a inculcação das estruturas objetivadas no agente do campo faz dos demais agentes permanentes censores da ação que esteja fora do esperado para aquele campo ou subcampo. No caso concreto, iniciativas de agentes pertencentes ao MP que sejam percebidas pelos demais como

desconforme às práticas adotadas deverão ser objeto de correção e punição. Todavia, como já foi dito alhures, o campo tende a naturalizar práticas que se sabem arbitrarias, mas que são amplamente aceitas pelo campo, portanto revestida de legalidade para todos os efeitos.

Assertiva

- VII) A prática regimental de votação secreta para eleição do corregedor nacional deveria ser abandonada.

Tabela VII



Em esclarecimento prestado posteriormente por uma das conselheiras, foi dito que na prática a votação tem sido aberta. Todavia, permanece no Regimento Interno a exigência de votação secreta. Nesse caso, vê-se que existe, de fato, uma vontade majoritária no subcampo de extinguir tal regime de voto: se somados os que concordam com os que concordam parcialmente, o total parece indicar uma propensão para, no futuro, haver a revisão do dispositivo regimental, já que por volta de 60% de respondentes são favoráveis à assertiva proposta.

Cumprido esclarecer que o cargo de corregedor-nacional é privativo de membros do Ministério Público. A violência simbólica, pois, faz-se objetivada no Regimento

Interno do CNMP e a aceitação desse estado de fato é absorvida pela maioria do subcampo como se verá da tabela XI, onde não se apresenta nenhuma resistência significativa ao fato de o cargo ser privativo do *parquet*.⁹⁵ E a votação secreta parece traduzir essa autonomia do Direito em relação às pressões externas, essas práticas secretas reforçam a estrutura fechada do campo, mantendo o profano fora dele.

Assertiva

VIII) Pode-se afirmar que o Ministério Público é resistente a mudanças em suas práticas administrativas e institucionais.

Tabela VIII

DISCORDA	DISCORDA PARCIALMENTE	NEM CONCORDA NEM DISCORDA	CONCORDA PARCIALMENTE	CONCORDA
--	13,3	13,3	46,7	26,7

Mais uma vez se observa a ratificação dos processos externos de objetivação como instrumentos de inculcação de valores em seus agentes. Aqui, a soma daquelas respostas que concordam ou concordam parcialmente leva ao expressivo percentual de 73,4% no sentido dessa resistência do subcampo às mudanças. Essa característica do subcampo tem sua fonte nas escolas de Direito, onde seus agentes são preparados para perpetuar noções e discursos⁹⁶, sob o argumento de que a segurança jurídica requer estabilização, mas não se coloca em questão a forma arbitrária e violenta a que se chega ao direito “oficial”. De igual forma, os membros do Ministério Público são socializados segundo visões e divisões de mundo que fincam suas raízes no passado do órgão, sempre voltado para os interesses do Estado. Com o advento da Constituição de 1988, que alçou o *parquet* a defensor do Estado de direito, criou-se um série de discurso que

⁹⁵ Bourdieu (1992, p. 186) adverte que qualquer tentativa de modificação da *doxa* pelo surgimento de uma *doxa* alternativa deflagra estratégias das forças dominantes em um campo no sentido de cristalizar o status anterior.

⁹⁶ Essas disposições pré-adquiridas foram apontadas por Fabiano Elgelmann (2006, p. 140) quando identificou em suas pesquisas de campo sobre o Poder Judiciária no Rio Grande do Sul essa mesma propensão dos juízes em reproduzir os contextos do campo em que foram socializados, baseados em leituras, passagem por colégios católicos ou exercício da advocacia antes do ingresso na magistratura.

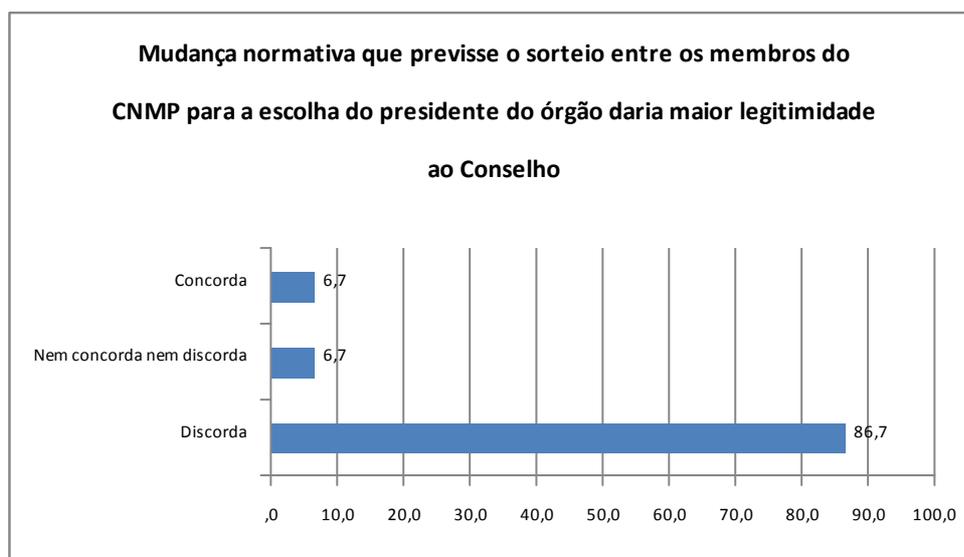
colocava o *parquet* como único conhecedor do Direito⁹⁷ justo diante de uma sociedade que eles mesmos classificam como hipossuficiente na compreensão do mundo em que vivem⁹⁸ e incapazes se guiarem autonomamente nele.

Esse dado percentual levanta dúvidas sobre a capacidade de mudança do subcampo no sentido do aprimoramento do órgão fiscalizado.

Assertiva

- IX) Mudança constitucional que previsse o sorteio entre todos os membros do CNMP para a escolha do presidente do órgão daria maior legitimidade ao Conselho.

Tabela IX



Mais uma vez, faz-se presente a violência simbólica de forma expressiva. Aqui 86,7% estão de acordo com o regime que lhes é imposto. Ou seja, a liderança de um órgão de controle é vista como natural quando é exercida por um membro da carreira do órgão fiscalizado. O cargo de presidente tem alta importância na condução e cumprimento do objetivo constitucional de fiscalização e aprimoramento institucional,

⁹⁷ Essa questão identitária também foi observada por Fabiano Engelman (2006, p. 167-168).

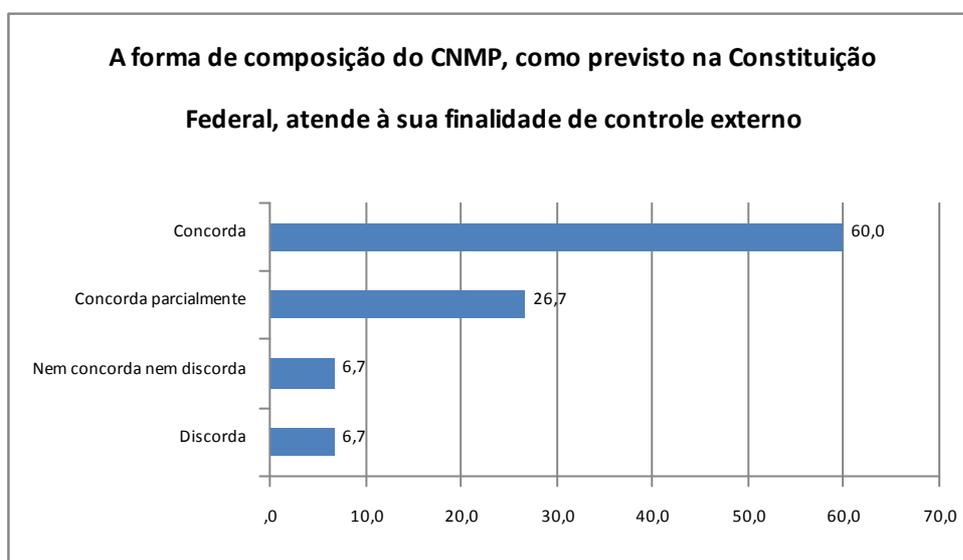
⁹⁸ Ver pesquisa levada a efeito por Rogério Basto Arantes (1999, v. 14, n. 39), publicada na Revista Brasileira de Ciências Sociais. Lá, afirma o autor, “conforme mostra a tabela 2, 84% dos entrevistados concordam total ou parcialmente com a afirmação de que ‘a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses [...]’”.

pois o chefe do CNMP tem o poder de agenda que implica na pauta de discussões do órgão, podendo, inclusive, desabilitar iniciativas que repercutam na instituição como forma de deixá-la mais aberta à participação social.

Assertiva

- X) A forma de composição do CNMP, como previsto na Constituição Federal, atende à sua finalidade de controle externo.

Tabela X



Os respondentes mostram simpatia com a composição do CNMP, já que mais de 85% mostraram-se satisfeitos acerca do modo como se dá a distribuição das cadeiras. Esse fato pode ser atribuído à formação no campo jurídico, pois, como dito, é um campo muito conservador, portanto resistente à abertura a novos atores políticos em seara que – supostamente – deve ser dominada pelos iniciados.

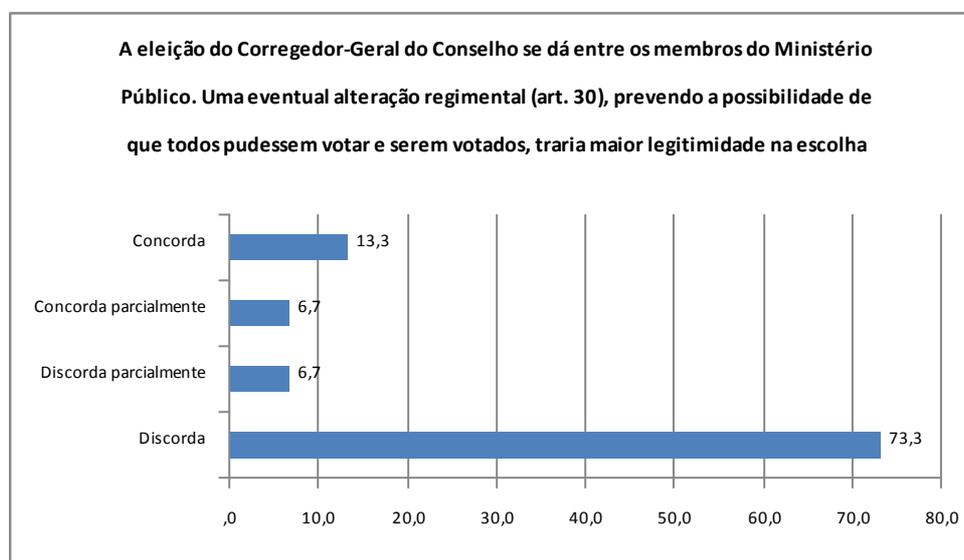
Contudo, a exemplo do que afirmou Bourdieu, a subversão do campo pode ocorrer, oportunizando a ascensão de uma nova *doxa*. Recentemente, a ouvidoria-geral da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, por sua representante, habilitou-se na ação direta de inconstitucionalidade (n. 4608, relator Ministro Gilmar Mendes) proposta pelo Partido Social Liberal (PSL) contra a Lei Complementar n. 132, de 7 de outubro de 2009, que organiza a Defensoria Pública da União e prescreve normas gerais para os estados, em que garante que a escolha do ouvidor recaia sobre cidadão não pertencente

aos quadros da carreira de defensor público.⁹⁹ Assim, embora ainda esteja sujeita a mudanças, a referida lei já mostra que é resultado da ascensão no campo político de um renovado ambiente com novas disposições de agir e sentir diante de um mundo que reclama maior participação, mais espaço público de discussão no qual o que é considerado justo seja produto do que Habermas (1997, p. 19-25) pontuou como ação comunicativa, como forma de legitimar as ações institucionais mediante a instrumentalização de mecanismos que favoreçam a participação mais ampla da população destinatária dos serviços prestados pelo CNMP.

Assertiva

- XI) A eleição do corregedor nacional do Conselho se dá entre os membros do Ministério Público. Eventual alteração regimental (art. 30) prevendo a possibilidade de que todos, indistintamente, pudessem ser votados redundaria em maior legitimidade ao exercício de suas competências.

Tabela XI



⁹⁹ A norma questionada tem a seguinte redação: Art. 105-B. O Ouvidor-Geral será escolhido pelo Conselho Superior, dentre cidadãos de reputação ilibada, não integrante da Carreira, indicados em lista tríplice formada pela sociedade civil, para mandato de 2 (dois) anos, permitida 1 (uma) recondução.

Os argumentos tecidos em relação às respostas presentes na tabela X poderiam ser adotadas para essa situação. Expressivos 73,3% de respondentes entendem que a abertura a novos atores alheios ao campo para ocupar funções estratégicas feriria de morte a afirmada independência do *parquet*. Mas, se o órgão é externo ao MP e objetiva o controle e aprimoramento que, a rigor, não tenha sido alcançado pelos sistemas internos de cada Ministério Público, como resistir à adoção de uma abertura que ensejasse a participação democrática na escolha do corregedor-nacional. Talvez isso explique, em parte, que, entre junho de 2005 e abril de 2009, dos 771 procedimentos de investigação que aportaram no CNMP, mediante “reclamação disciplinar”, apenas 591 foram julgados, sendo 575 pelo próprio corregedor-nacional (arquivados) e somente dezesseis tenham chegado para julgamento do Plenário para decidir sobre a instauração (ou não) de um processo administrativo disciplinar contra o membro do MP. Já os dados estatísticos¹⁰⁰ que vão de dezembro de 2009 até novembro de 2010 indicam que 86,20% das modalidades processuais que aportaram no CNMP se referem a “reclamações disciplinares”. Os dados estatísticos obtidos impressos não deixam claro quantos desses dezesseis, efetivamente, foram julgados passíveis de instauração de processo disciplinar, já os dados obtidos na internet revelam que dos 86,20% das reclamações disciplinares (456 ao todo) somente em 25 casos foi determinada a abertura de sindicância investigativa no CNMP e 329 foram arquivados por diferentes razões.

Como se verifica, a desproporção é muito grande, o que permite concluir que ou as reclamações operadas pela população são realmente sem fundamento, ou as disposições incorporadas pelo membro do Ministério Público que ocupa a função de corregedor nacional o impede de agir com mais rigor.¹⁰¹ De qualquer modo, reforça a idéia de que o cargo de corregedor nacional é estratégico¹⁰² e deveria permitir, no mínimo, uma rotatividade entre os membros do CNMP ou, no limite, buscar sua ocupação por alguém alheio ao subcampo, evitando que as citadas disposições incorporadas atrapalhem a apuração, punição, aprimoramento e controle do Ministério

¹⁰⁰ Esses dados estão disponíveis na internet, na página do CNMP. Não foi possível ter acesso completo aos dados que poderiam unir os obtidos de forma impressa (anexos) cuja contagem teve início em 2005 e terminam em abril 2009 e aqueles constantes do sítio que têm início em dezembro de 2009 e vão até novembro de 2010. Buscaram-se explicações no órgão, mas foi informado que o sistema estava em aprimoramento, o que geraria esses hiatos de informação.

¹⁰¹ Os dados estatísticos constam dos anexos a essa pesquisa e tem como data de corte abril de 2009.

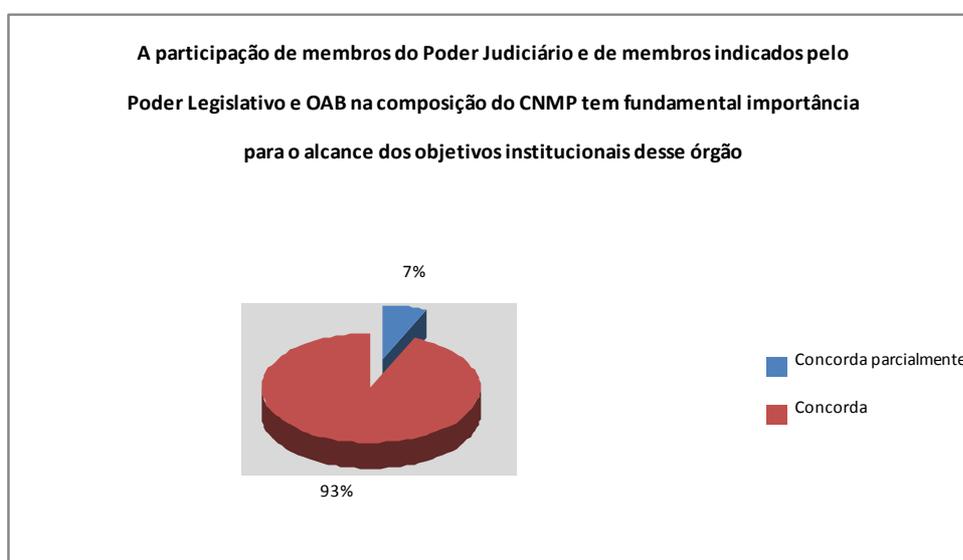
¹⁰² Segundo o Regimento Interno do CNMP a ‘reclamação disciplinar’ é tipo processual exclusivo deste agente e destina-se a registrar todas as reclamações e denúncias cujo teor possa caracterizar a prática de falta funcional por membro do Ministério Público.

Público e, ao mesmo tempo, atribuindo maior legitimidade institucional perante a sociedade que é a destinatária do seu serviço.

Assertiva

- XII) A participação de membros do Poder Judiciário e de membros indicados pelo Poder Legislativo e OAB na composição do CNMP tem fundamental importância para o alcance dos objetivos institucionais do órgão.

Tabela XII

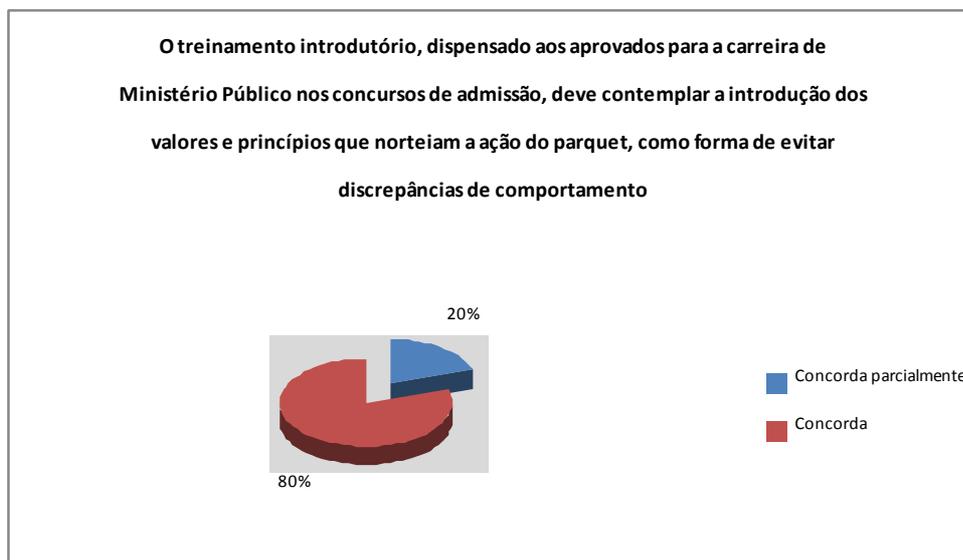


Essa resposta à proposição parece ser uma tomada de posição do que se espera de um agente ‘politicamente correto’ no campo. Estando, pois, o respondente a dividir o mesmo espaço social e político com agentes que integram carreiras diferentes, a resposta pode ser uma maneira de externar o desejo de convívio cordial. Veja que foi colocado na assertiva o termo ‘fundamental’, mas as estruturas objetivadas no *habitus* não permitem maior mobilidade desses agentes estranhos ao campo, por exemplo, assumir a Corregedoria Nacional ou a Presidência do órgão, cargos que são tidos como de ocupação natural pelos membros do órgão fiscalizado.

Assertiva

- XIII) O treinamento introdutório dispensado aos aprovados para a carreira do Ministério Público nos concursos de admissão deve privilegiar a introdução dos valores e princípios que norteiam a ação do *parquet*, como forma de evitar discrepâncias de comportamento entre seus membros.

Tabela XIII



Conclui-se que a inculcação da visão de mundo, de sua representação dos fatos é algo até mesmo desejado pelo CNMP. A socialização do jovem promotor deve cumprir o papel de contê-lo em suas iniciativas e coibir comportamentos discrepantes daqueles adotados no subcampo, coações estruturais que são verdadeiras amarras diante das mais variadas situações dadas pela vida e que desafiarão o agente durante toda a sua permanência no MP (isso impede que se abandone, nas escolas de Direito, uma educação que privilegia o formalismo paralisante em detrimento de um Direito mais próximo dos fatos sociais).

O processo de criação dos valores adotados pelo Ministério Público carece de uma democratização ampla, como único meio de responder ao desejo, cada vez mais forte, de participação em todos os campos do poder para buscar um Direito mais próximo do justo na visão da sociedade destinatária, pois que sua gênese é arbitrária e caminha para a deslegitimação social. Como observou John Gaventa ao prefaciar o livro

Participação e Deliberação (NOBRE, 2004), “o Brasil, pelas reformas constitucionais, movimentos sociais e inovações políticas que abrigou na última década, tem sido um dos mais importantes laboratórios do mundo a experimentar o que significa aprofundar a democracia na prática, e a enfrentar as dificuldades de fazê-lo”. Com efeito, com a introdução de novos agentes na formação (primeiramente jurídica) dos membros do MP seria dado um forte passo à frente no caminho de redefinir as funções do *parquet*, que além daquelas típicas (acusador oficial, fiscal da legalidade) também seria um forte instrumento de integração política da população por meio, por exemplo, das audiências públicas em questões de relevância espacial ampla (i.e meio ambiente).

Assertiva

- XIV) Pode-se afirmar que os membros do Ministério Público têm melhor discernimento acerca do exercício da cidadania em relação à generalidade das pessoas.

Tabela XIV



Verifica-se aqui uma clara dissonância de opiniões, com um quase empate entre os que concordam em maior ou menor grau com a assertiva e aqueles que discordam dela.

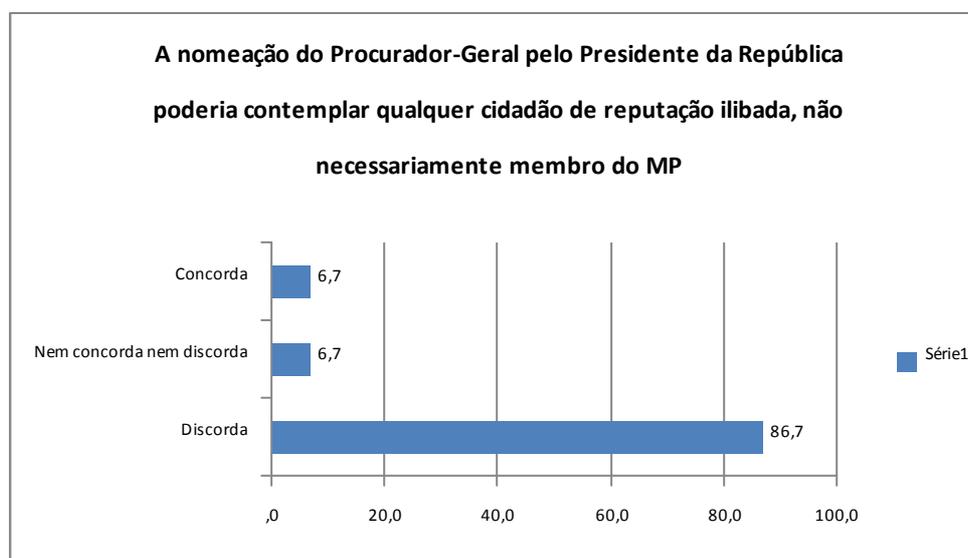
Essa posição, entretanto, conflita com outra pesquisa já referida aqui, realizada pelo Ministério da Justiça (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006, p. 109), na qual se pode

constatar que, na opinião de 58,7% dos membros do MP estadual, a atuação do órgão de cúpula do Judiciário, o Supremo Tribunal Federal, foi avaliada na sua atuação como regular ou ruim. De qualquer sorte, a posição aqui adotada pelos que concordam, em maior ou menor grau, com a assertiva sobre a superioridade técnico-intelectual estabelece um real conflito e demonstra a possibilidade de abertura, ainda que incipiente, aos demais operadores do Direito que se encontram fora do subcampo, parecendo confirmar a propensão detectada na tabela V, em que os respondentes vislumbram suas limitações e veem com bons olhos a ajuda externa (53,4%).

Assertiva

- XV) A escolha do presidente do CNMP poderia recair, por sorteio, sobre qualquer de seus membros, não necessariamente membro do MP.

Tabela XV



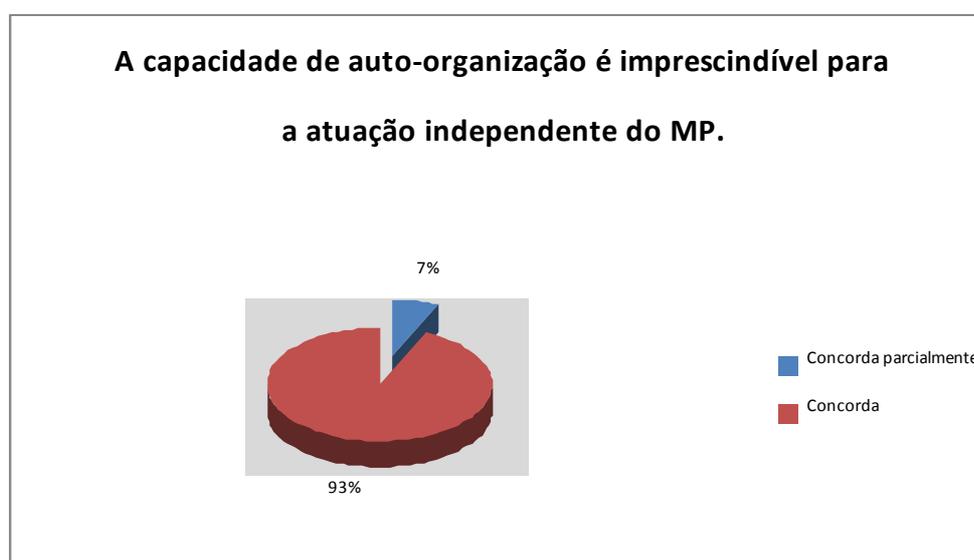
Era esperado o resultado neste percentual à luz do que se estudou até agora. E o fato reforça sobremaneira as reflexões de Bourdieu quanto à influência do campo nas opções do agente que nele se encontra, constrangido, ainda que sem ter consciência disso, por estruturas invisíveis e pela violência simbólica que se matiza na dominação aceita de forma compreensiva e colaborativa pelo dominado. É, pois, compreensível que assim seja, pois o discurso jurídico que permitiu a criação do controle externo – forjado

nas lutas políticas no Parlamento, onde o MP se fez presente de forma incisiva, primeiro para que não houvesse a introdução do controle externo, segundo, para que seus cargos de direção não fossem ocupados por elementos estranhos à carreira – somente prosperou mediante a aceitação de que não houvesse perigo para a independência do *parquet*, tido como o guardião natural da legalidade e do Estado de direito. Daí a razão dessa distribuição majoritária das cadeiras ao próprio órgão fiscalizado. Assim, o discurso foi incorporado no campo por intermédio da violência simbólica e não encontra, como é curial, resistência dos dominados, ou seja, dos elementos estranhos ao subcampo, mas integrantes do espaço maior que constitui o campo jurídico.

Assertiva

- XVI) A capacidade de auto-organização é imprescindível para a atuação independente do MP.

Tabela XVI



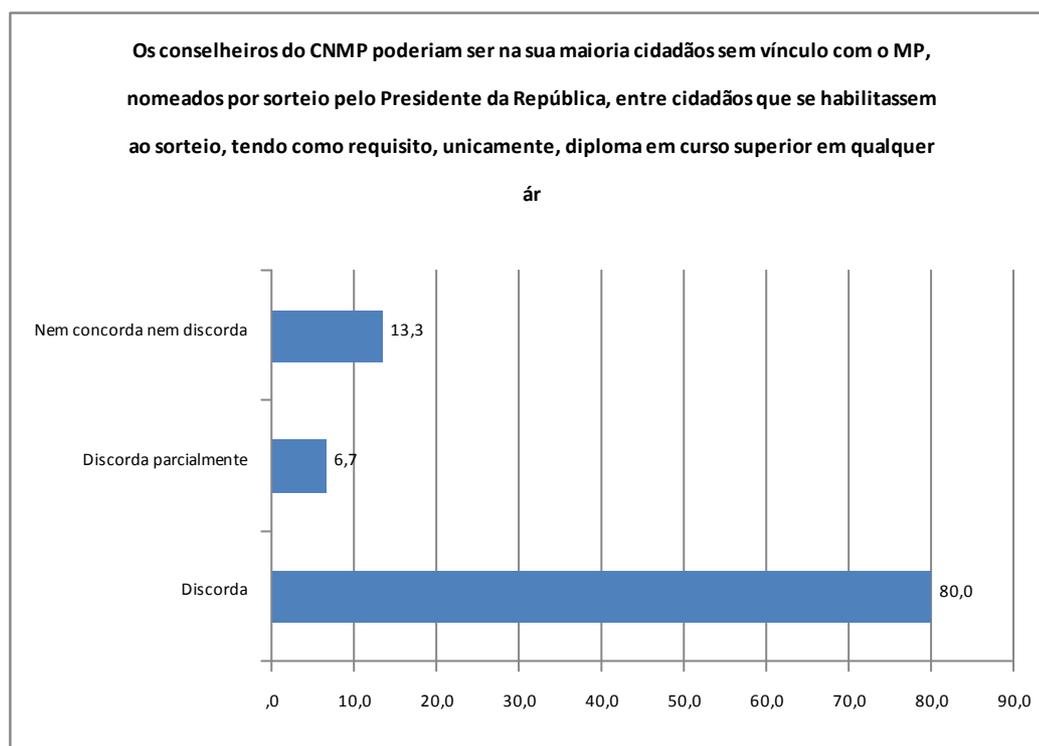
Auto-organização é sinônimo de independência na estrutura burocrática, um dos postulados mais caros aos membros do Ministério Público. A baixa interferência do poder central e de movimentos sociais nos assuntos que lhe são peculiares reforça essa percepção de autonomia em relação às demais estruturas que compõem a sociedade. Não obstante a esmagadora maioria ter concordado com a assertiva, algumas reflexões se impõem: primeiro, se a organização do MP viesse de uma burocracia externa, ainda

assim a atividade finalística não estaria prejudicada, uma vez que essa organização obedece a balizas legais, a exemplo das instruções que são editadas pelo Tribunal de Contas da União, cuja atuação institucional mostra que não existe um poder pleno de auto-organização; segundo, num regime democrático, no qual impera a *rule of Law*, não é possível temer injunções que esvaziem a competência que lhes reserva a Constituição Federal; terceiro, o regime democrático repulsa organizações autocráticas – fato que ensejaria uma contradição diante de um regime constitucional que luta pelo aprofundamento da participação democrática. Dessa forma, conclui-se, mais uma vez, que o agente do MP, como de resto todos aqueles forjados no ambiente das escolas de Direito, impõem resistência à abertura do campo para os profanos e o fazem mediante diversas estratégias, entre elas, a de impor um discurso de neutralidade, o qual encerraria a maior garantia de adoção do que é justo para a própria sociedade destinatária de seus serviços, acentuando, assim, o desapossamento dos dominados.

Assertiva

- XVII) Os conselheiros do CNMP poderiam ser, na sua maioria, cidadãos sem vínculo com o *parquet*, nomeados por sorteio pelo presidente da República, entre cidadãos que se habilitassem para tanto, tendo como requisito, unicamente, diploma em curso superior em qualquer área de conhecimento, e que seriam assessorados por membros do MP.

Tabela XVII



A resistência apresentada aqui à assertiva corrobora o que foi dito sobre a tabela XVI. E, como dito anteriormente, o *habitus* do campo jurídico cria limitações cognitivas que não permitem pensar de modo diverso. E qual seria a dificuldade ou o perigo social para que um órgão de controle externo do Ministério Público fosse exercido, por exemplo, por professores doutores das diversas áreas de conhecimento? Por certo enriqueceria o debate sobre o alcance das injunções do Ministério Público brasileiro. Essa resistência, injustificável, à abertura democrática aos órgãos que compõem o sistema de justiça brasileiro já começa a dar os primeiros sinais de desgaste e teve início com a introdução na lei que regula a Defensoria Pública Nacional de uma figura de controle alheia ao subcampo (Lei Complementar 80/94, com a nova redação dada pela Lei Complementar 132/2009). Nas palavras da defensora pública-geral do Estado de São Paulo:

[...] esse movimento deve ser visto no contexto do nosso tempo: ainda são recentes no Brasil as iniciativas para dotar as instituições do sistema de justiça, tradicionalmente herméticas, de mecanismos de prestação de contas e abertura a críticas. Com isso, ganha-se legitimidade democrática e eficiência do serviço público. Esse modelo, aliás, não deveria se restringir às Defensorias, mas ser ampliado para todas as instituições públicas de carreira. (IMPORTÂNCIA... 2011).

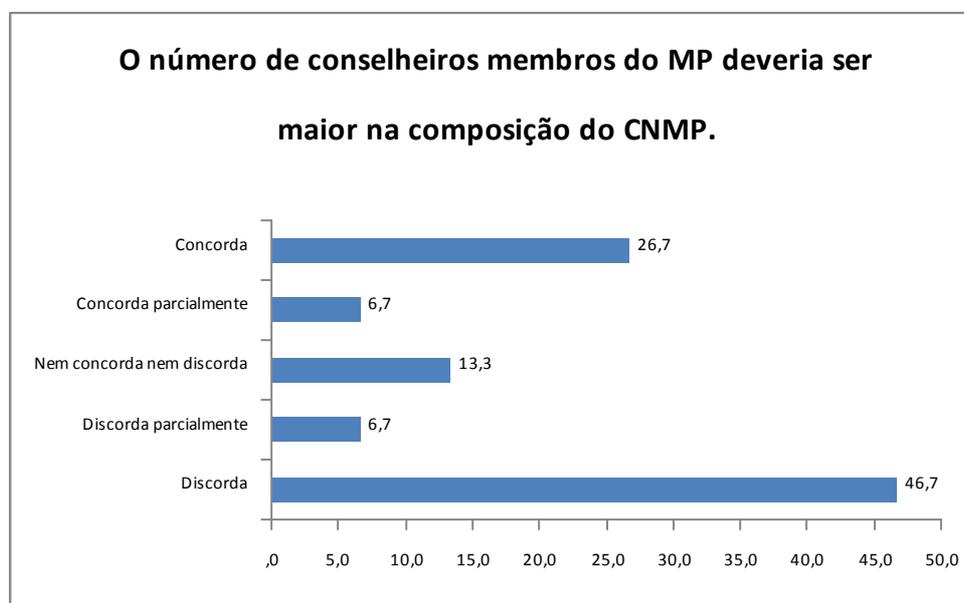
As lutas pela subversão das noções incorporadas parecem já dar seus primeiros sinais de êxito; pois, como admite Bourdieu, nada é estático nas relações sociais. E a

ascensão no campo pode trazer inovações que permitam uma nova *doxa* num contínuo movimento de mudanças. Não sem razão a defesa na ampliação participativa é defendida por expressivos autores que tratam das teorias democráticas, a exemplo de Frank Cunningham, por entenderem que o processo de estímulo à participação deve passar por mudanças instrumentais que permitam o engajamento do cidadão dando-lhe poder de decisão e forçando um círculo virtuoso onde na medida em que se tome consciência do poder de transformação e definição das decisões políticas que lhe é conferido maior será o interesse e engajamento na arena política. Por isso “a participação direta, inicialmente em arenas pequenas e localizadas, é requerida para romper o círculo resultante da passividade política e da continuidade da subordição” (2009:16).

Assertiva

XVIII) O número de conselheiros membros do MP deveria aumentar na composição do CNJ.

Tabela XVIII



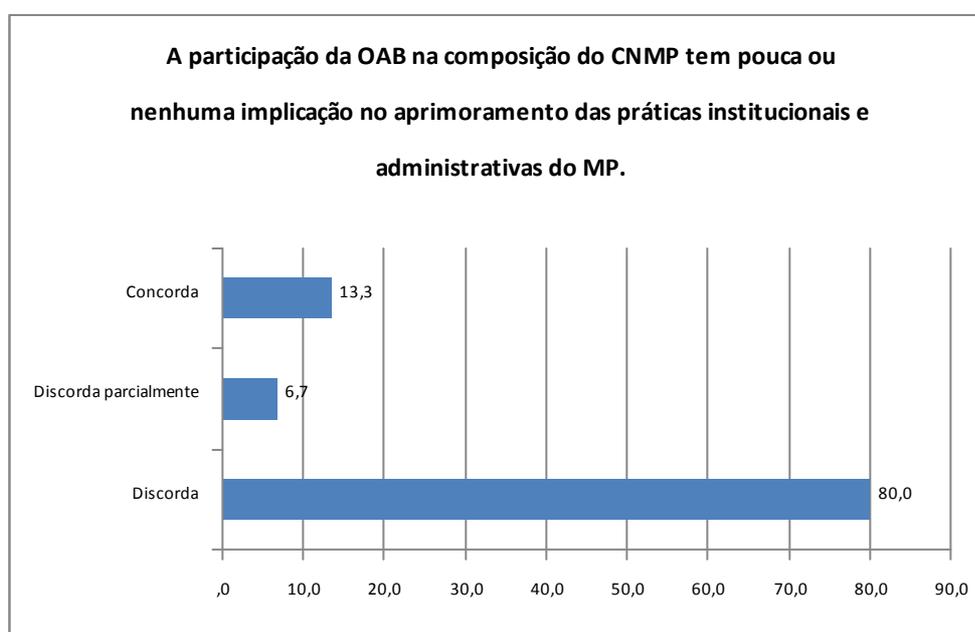
Apesar de a maioria, 46,7%, não concordar com a assertiva, parece que tal posicionamento mais reflete um discurso politicamente correto, fruto da adesão aos embates ocorridos no Parlamento que permitiram essa atual composição (para evitar

algo mais invasivo), do que um convencimento de que é suficiente o quadro como atualmente se encontra. E, ainda assim, não se pode desconsiderar que aqueles que concordam, em maior ou menor grau, compõem o percentual, nada desprezível, de 33,4% daquele universo. Dessa forma, a conclusão é que há forte propensão em resguardar o subcampo da participação de agentes alheios às suas estruturas e compreensão do Direito.

Assertiva

- XIX) A participação da OAB na composição do CNMP tem pouca ou nenhuma implicação no aprimoramento das práticas institucionais e administrativas do MP.

Tabela XIX



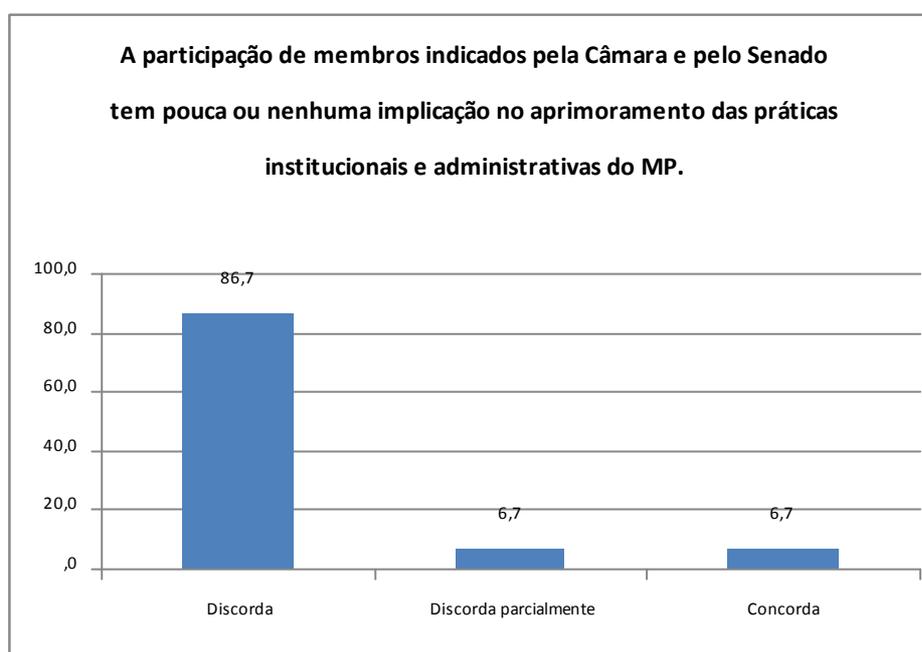
A maioria, 80%, entendeu que a presença da OAB na composição do CNMP contribuiu efetivamente para o aprimoramento das práticas institucionais. Assim, a exemplo do que ocorreu no tocante à afirmação de que a CGU contribuiria para a atuação do Ministério Público, parece haver um início de permeabilidade na postura dos componentes do órgão no sentido de serem receptivos a um novo modelo. Mesmo que

incipiente, uma vez que as assertivas falam de operadores do Direito (OAB e CGU), mas já há sinais de quebra da resistência à abertura democrática da entidade. Outra consideração que se poderia abstrair daí seria a de que, por não representarem (OAB) força significativa e, de conseguinte, “capacidade [...] de imporem sua visão do Direito e da sua interpretação” (BOURDIEU, 1989, p. 218), sua presença é tolerada e até bem-vinda, uma vez que, havendo convergência dos membros do subcampo do Ministério Público, jamais as proposições dos representantes da advocacia poderão consolidar-se em norma.

Assertiva

- XX) A participação de membros indicados pela Câmara e pelo Senado tem pouca ou nenhuma implicação no aprimoramento das práticas institucionais e administrativas do MP.

Tabela XX



Coerente com a tabela anterior e reforçando a tese aqui suscitada, parece haver um pequeno sinal de abertura para o ingresso de novos agentes na estrutura do CNMP, ainda que apenas de “iniciados” no campo jurídico. Aqui vale destacar a observação feita pelo ex-presidente do Conselho Nacional dos Procuradores-Gerais Dr. Francisco

Sales de Albuquerque, quando refletia sobre o fato de que a necessidade de acautelar-se contra o fracasso passa pela identificação da necessidade de mudanças e sintetiza:

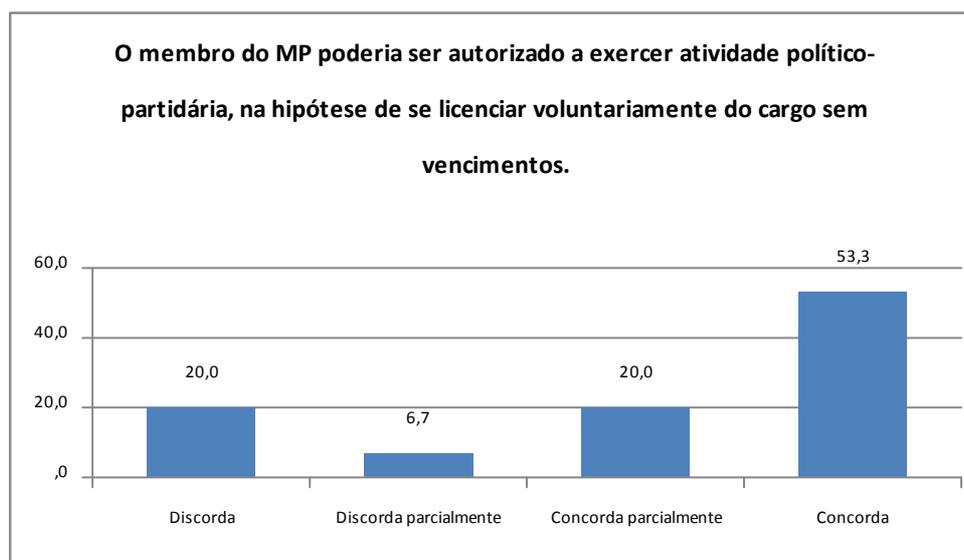
Este ensinamento é de todo aplicável às instituições. Hoje, ressalte-se, em especial, ao Ministério Público, que passa por um rápido e radical processo de mudança. Saber ao que se apegar e, sobretudo, resolver os problemas cujas causas já identificamos, é uma urgente atitude e, ao mesmo tempo, uma tarefa a ser pacientemente cumprida. Só assim, poderemos construir, com sucesso, o nosso futuro. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006, p. 11).

Esse talvez seja o maior mérito a ser perseguido e ao mesmo tempo maior desafio imposto ao CNMP: avançar para propostas normativas que permitam maior abertura no controle social dos atos do Ministério Público brasileiro, senão por mudança em sua composição (que dependeria de projeto de emenda constitucional), mas pelo menos mediante instrumentos que contemplem de algum modo a participação de organizações sociais neste mister, por meio de atos regulamentares (Constituição Federal, art. 130-A, §2º, I). O aprofundamento democrático desejado pelo nosso legislador constituinte passa pela abertura eficiente das estruturas de Estado à fiscalização social, o arremedo para fazer frente às iniciativas nesse sentido terá como fim inexorável a deslegitimação do órgão e inevitável sucessão de conflitos na sociedade.

Assertiva

- XXI) O membro do MP poderia ser autorizado a exercer atividade político-partidária, na hipótese de se licenciar voluntariamente do cargo sem vencimentos.

Tabela XXI



Foi possível detectar aqui um voluntarismo político latente, uma propensão a ver seus membros como protagonistas diretos no campo político, campo por excelência de disputas e de gestação da violência simbólica. Atualmente os membros do MP já são detentores de forte capital simbólico e político, propriedades reconhecidas no próprio Parlamento, mas não podem exercer o voto formal, ser artífices diretos da normatização universal, apenas influenciá-lo. Na visão de mais de 70% dos respondentes, o exercício da atividade político-partidária seria uma forma de fortalecer não apenas o subcampo, mas o próprio universo do sistema de justiça, o que determinaria mais poder e autonomia, com implemento ainda maior da dominação que exercem sobre a sociedade. Esse percentual confirma a vocação disposicional para impor a lógica do campo o mais abrangente possível, impulsionados por uma razão prática incorporada na “genética” de seus agentes como forma de assegurar a estabilização do campo contra investidas dos “profanos”, o que possibilitaria, no dizer de Bourdieu (1989, p. 209), robustecer “[...] um corpo de doutrinas e de regras completamente independentes dos constrangimentos e das pressões sociais, tendo nele mesmo o seu próprio fundamento” e, assim, garantir a reprodução das estruturas de dominação presentes no campo.

8 CONCLUSÃO

O cotejo entre as categorias de Bourdieu (campo, *habitus* e capital) e os dados colhidos junto ao Conselho Nacional do Ministério Público permitiu uma análise clara acerca da possibilidade de cumprimento por este órgão de sua missão constitucional, ao tempo em que, igualmente, permitiu uma visão ampla da socialização dos seus membros e do próprio *parquet*, fato que pode indicar quais saídas devem ser consideradas como meio de instrumentalizar as discussões sobre o alcance do papel do Ministério Público na defesa do Estado democrático de direito, como idealizado pelo legislador constituinte originário no preâmbulo da Constituição Federal, e o aprofundamento de democracia participativa no exercício dos controles sociais dos órgãos cuja atividade tem repercussão quase direta em suas vidas – como ocorre com as ações desempenhadas pelo *parquet* no exercício de suas competências legais.

Constatou-se, aqui, baseado nas respostas dadas ao questionário da entrevista e nos dados estatísticos levantados junto ao CNMP, além daqueles oferecidos por outras pesquisas levadas a termo em momentos diferentes por outros pesquisadores relativamente ao Ministério Público no Brasil, que as estruturas objetivas que influem na visão de mundo dos agentes, mediante códigos, símbolos e práticas, estão relacionadas a um conjunto de práticas adotadas (*habitus*) no interior do subcampo em estudo. Tal vinculação entre agentes e *habitus* resulta em situações que, na maioria das vezes, tornam as ações relativamente previsíveis. Esse é o caso quando se depara com a repulsa contundente dos conselheiros do CNMP em abrir espaço em sua competência para atores alheios ao campo do Direito. Esse tipo de reação já foi objeto de abordagem de Pierre Bourdieu em seu livro ‘O Poder Simbólico’, no capítulo em que trata da ‘força do Direito’. Naquela oportunidade, o autor deixou claro que há uma cumplicidade entre os operadores deste campo (jurídico) que, embora lutem pela imposição de sua leitura do Direito, são resistentes à idéia de abertura do campo, pois há aí uma disputa de poder externa não declarada, mas baseada na garantia de reprodução da violência simbólica.

Em suma, pode-se afirmar, com base nos dados revelados acima, que o CNMP é um órgão que, embora conservador na sua interpretação do mundo social, é sensível ao trabalho de outras instituições públicas na defesa dos interesses sociais – prova disso está na resposta ao questionário da entrevista em que, embora revelando a resistência

profunda a agentes externos ao MP de atuarem em seu planejamento, fiscalização e aprimoramento, vê de forma positiva os subsídios vindos de outros órgãos estatais, a exemplo da Controladoria-Geral da União; que existem, sim, disposições estruturadas que regem suas escolhas e que sua socialização é bem-vista e até naturalizada, como se viu da resposta à indagação sobre a necessidade dos cursos introdutórios à carreira do Ministério Público (tabela XIII).

A pesquisa também mostrou forte presença de violência simbólica exercida sobre aqueles que integram as diversas indicações do CNMP e forte capital simbólico e político do *parquet*, haja vista a resistência à mudança da composição deste órgão e o desejo claro de participação direta na formação das leis junto ao parlamento. Ademais, a forma como foi estruturado o CNMP mostra que a luta de forças dentro do Parlamento, que resultou na Emenda Constitucional 45/2004, deu-se debaixo do poder simbólico que se converteu em poder político do *parquet* brasileiro.

Por fim, querem legitimar-se perante a população e enxergam a participação da OAB, Judiciário e Parlamento como as chaves para tanto, embora a dominação exercida no subcampo, mediante a violência simbólica, não deixe espaço para avanços mais democratizantes, como se daria com a ocupação de postos chave nas mãos de alguém estranho ao órgão fiscalizado, a exemplo do que ocorreu com a ouvidoria pública que criou o cargo de ouvidor externo a ser provido por pessoa estranha aos quadros da defensoria, o que permitiria uma “visão de fora” para os problemas do subcampo e avanços na concepção de soluções.

Talvez o primeiro passo para acentuar a legitimidade e eficácia desse controle externo pretendido pelo constituinte reformador passe por medidas simples, de alteração regimental, que permitam o voto aberto e irrestrito quanto aos elegíveis. E, no limite, a própria alteração constitucional que diminua a influência majoritária do *parquet* na tomada de decisão de assuntos que lhe são concernentes.

Bibliografia

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 39. São Paulo, fevereiro de 1999.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA (ANPR). **Página da Associação Nacional dos Procuradores da República**. Disponível em: <http://www.anpr.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=69&Itemid=120>. Acesso em: 10 set. 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.

BELO, Fábio; LASMAR, Gabriela; RODRIGUES, Pedro. **O inacessível campo jurídico**: breve leitura de o processo, de Kafka, a partir da teoria de Pierre Bourdieu. [S.D]. Disponível em: <http://www.pvb.adv.br/site/wp-content/uploads/2010/11/Artigo_Direito-e-Literatura.pdf>. Acesso em: 2 set. 2011.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras lições sobre sociologia de Pierre Bourdieu**. Petrópolis: Vozes, 2003.

BOURDIEU, Pierre. **A distinção, crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp, 2006.

BOURDIEU, Pierre. **A economia das trocas lingüísticas: o que falar quer dizer**. São Paulo: Edusp, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **A econômica das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

BOURDIEU, Pierre. **Coisas ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand, 1989.

BOURDIEU, Pierre. **Pierre Bourdieu entrevistado por Maria Andréa Loyola**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BOURDIEU, Pierre. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papius, 1996.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 set. 2011.

BRASIL. **Decreto n. 848**, de 11 de outubro de 1890. Organiza a Justiça Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D848.htm>. Acesso em: 6 jul. 2011.

BRASIL. **Lei Complementar n. 75** de 20 de maio de 1993. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp75.htm>. Acesso em: 20 jul. 2011.

BURLE FILHO, José Emanuel. **A constituinte e as garantias do Ministério Público. *Justitia***, São Paulo, Ministério Público do Estado de São Paulo, v. 49, n. 137, p. 9, jan./mar. 1987.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Página da Câmara dos Deputados**. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/ip-1a-edicao/MarilzaSaletteVialmonografiacursoIP1ed.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Regimento interno.**

Aprovado na sessão do dia 8 de ago. de 2005. Disponível em:

<http://www.amperj.org.br/store/legislacao/mp/reg_int_CNMP.pdf>. Acesso em: 20 set. 2011.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Portal do Conselho**

Nacional do Ministério Público. Disponível em:

<http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=section&id=5&Itemid=5>. Acesso em: 29 set. 2011.

COSTA, Donizeti; CASTRO, Juliana. Corregedoria do Ministério Público de SP abre procedimento para apurar se promotor do caso Tiririca cometeu excessos. **O Globo**, 18 nov. 2010. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/11/18/corregedoria-do-ministerio-publico-de-sp-abre-procedimento-para-apurar-se-promotor-do-caso-tiririca-cometeu-excessos-923049015.asp>>. Acesso em: 20 out. 2010.

CUNNINGHAM, Frank. Teorias da democracia, uma introdução crítica. Porto Alegre, 2009.

DAHL, Robert. **A preface to democratic theory.** Chicago: University of Chicago, 1956.

DIAS, João Paulo; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli. **O papel do Ministério Público: estudo comparado dos países Latino-Americanos.** Portugal: Almedina, 2008.

DIAS, João Paulo; FERNANDO, Paula; MANECA, Teresa Lima. O Ministério Público em Portugal: que papel, que lugar? **Oficina CES**, Portugal, n. 272, março de 2007.

DINIZ, José Janguê Bezerra. **Ministério Público do Trabalho: Ação Civil Pública, Ação Anulatória, Ação de Cumprimento.** Brasília: Consulex, 2004.

ENGELMANN, Fabiano. **Sociologia no campo jurídico: juristas e usos do direito.** Porto Alegre: Fabris Editor, 2006.

GARCIA, Emerson. **Ministério Público**: organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

HABERMANS, Jurgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

IMPORTÂNCIA do Ouvidor externo na Defensoria de SP. **Blog do Fred**. Folha de São Paulo. Disponível em:

<<http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=36001&idPagina=3178>>. Acesso em: 21 set. 2011.

LIMA, Abili Lázaro Castro de. O discurso jurídico no contexto dos cursos de direito no Brasil. In: FONSECA, Ricardo Marcelo (Org.). **Direito e discurso**: discursos do direito. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

MARQUES, Márcio Thadeu Silva. **Ministério Público e sociedade**. Palestra proferida no I Seminário Jurídico Integrado, promovido pela AMPEM (Regional Imperatriz), OAB (Subseção Imperatriz) e Vara Federal do Trabalho de Imperatriz. Imperatriz, ago. 2002. Disponível em:

<www.mp.ma.gov.br/site/ArquivoServlet?nome=Noticia91A68.doc*Similares*>. Acesso em 10 ago. 2010.

MAZZILLI, Hugo N. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MAZZILLI, Hugo N. **Legislação do Ministério Público**. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2004.

MAZZILLI, Hugo N. **Ministério Público**. São Paulo: Ed. Damásio de Jesus, 2005.

MAZZILLI, Hugo N. **O Ministério Público na Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1989.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime Jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 1992.

MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, 25, novembro de 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Diagnóstico do Ministério Público dos Estados**. 2006

Disponível em:

<<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJDA9EC2A8ITEMID4095B41867BC4E7B9FC74F5768A1ED07PTBRNN.htm>>. Acesso em: 25 set. 2011.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL (MPDFT). **Página do Ministério Público do Distrito Federal**. 2011. Disponível em:

<http://www.mpdft.gov.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=328&Itemid=424>. Acesso em: 1 set. 2011.

MP ABUSA de poder em ações sem fundamento. Editorial. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2010-fev-07/agu-ministerio-publico-abusa-poder-aco-es-fundamento>>. Acesso em: 2 out. 2011.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Schattan P. Ver; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Ed. 34, 2004.

NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, A. M. Uma sociologia da produção do mundo cultural e escolar. In: BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 2004.

O ESTADO DE SÃO PAULO. Editorial. MP abusa de poder em ações sem fundamento. **Consultor Jurídico**, 7 fev. 2010. Disponível em:

<<http://www.conjur.com.br/2010-fev-07/agu-ministerio-publico-abusa-poder-aco-es-fundamento>>. Acesso em: 20 out. 2010.

OLSON, Mancur. **The logic of collective action: public goods and the theory of groups**. New York: Schocken Books, 1970. Schocken paperbacks, 178.

PAES, José Eduardo Sabo. **O Ministério Público na construção do Estado democrático de Direito**. Brasília: Brasília Jurídica, 2003.

PARA CRIVELA, Globo é sócia da Polícia Federal. **Expresso da notícia**, 24 mai. 2007. Disponível em:

<http://www.expressodanoticia.com.br/index.php?pagid=QBBjvml&id=41&tipo=YKX2w&esq=QBBjvml&id_mat=5609>. Acesso em: 23 jul. 2011.

PETERS, Gabriel. A praxiologia estruturalista de Anthony Giddens e Pierre Bourdieu. In: XII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. GT 23: Teoria sociológica. 2005, Belo Horizonte, MG: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2005. Disponível em: <www.sbsociologia.com.br>. Acesso em: 3 jul. 2011.

PUBLIC PROSECUTION SERVICE OF CANADA. **Página da Public Prosecution Service of Canada**. 2011. Disponível em: <<http://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/bas/abt-suj.html>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

REIS, Fábio Wanderley. Deliberação, interesses e “sociedade civil”. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.) **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 107-130.

SADEK, Tereza M. **Judiciário: mudanças e reformas**. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 18, n. 51, maio-ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a05v1851.pdf>>. Acesso em: 11 set. 2010.

SADEK, Tereza M. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**. São Paulo: IDESP/Sumaré, 1997.

SANTOS, Claudionor Mendonça dos. Promotor natural e o devido processo legal. **Correio da Cidadania**, 20 jul. 2010. Disponível em:

<http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=4854:dicionario200710&catid=19:dicionario-da-cidadania&Itemid=56>. Acesso em: 3 ago. 2011.

SAUWEN FILHO, João Francisco. **Ministério Público Brasileiro e o Estado Democrático de Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

SENADO FEDERAL. **Portal do Senado Federal**. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/>>. Acesso em: 29 set. 2011.

SOARES, Regiane. Gilmar Mendes diz que Ministério Público tem parte nos abusos da polícia. **Folha de São Paulo**, 13 mar. 2009. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u543664.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2010.

STF vai julgar onde senta promotor em audiência. **Consultor Jurídico**, 18 jul. 2011. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2011-jul-18/stf-julgar-onde-sentar-promotor-sala-audiencia>>. Acesso em: 3 ago. 2011.

TERRA. Maluf e filho são libertados após 40 dias de prisão. **Terra**, 20 out. 2005. Disponível em: <<http://noticias.terra.com.br/brasil/interna/0,,OI717957-EI306,00.html>>. Acesso em: 20 out. 2010.

VASCONCELOS, Frederico. **Blog do Fred**. Folha de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://blogdofred.folha.blog.uol.com.br/arch2011-08-21_2011-08-27.html>. Acesso em: 2 set. 2011.

WACQUANT, Loic. **O mistério do Ministério**: Pierre Bourdieu e a política democrática. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

WACQUANT. Esclarecer o Habitus. **Sociologia**, 14, 2004. Disponível em: <http://sociology.berkeley.edu/faculty/wacquant/wacquant_pdf/ESCLARECEROHABITUS.pdf>. Acesso em: 7 set. 2011.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. São Paulo: Editora UnB, 2004. v. 2.