

# Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos\*

Débora Alves Maciel\*\*

Este artigo é uma versão modificada e ampliada do *paper* apresentado no GT "Violência, Justiça e Direitos", no XXIV Encontro Anual da ANPOCS, 23 a 27 de outubro de 2000, Petrópolis, RJ. Ele aborda aspectos do problema de pesquisa da tese de doutorado que começa a orientar a coleta de dados empíricos sobre a dinâmica de acesso à Justiça de conflitos ambientais, pela via do Ministério Público, e o seu processamento institucional em comarcas do Estado de São Paulo. Agradeço ao parecerista anônimo da *Revista Plural* pelas pertinentes observações sobre as lacunas da primeira proposta.

\*\*Doutoranda em Sociologia no programa de pós-graduação em Sociologia da USP

**Resumo:** O artigo discute o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa dos interesses difusos, destacando os dilemas entre o pressuposto da universalidade normativa do interesse ambiental na sociedade e o quadro de estratificação social. Trata-se de problematizar o processamento formalista das disputas, baseado na operação judicial típica de subsunção do fato à norma, tendo em vista os vários significados que as demandas de "proteção ambiental" podem adquirir em contextos específicos de conflitos.

**Palavras-chave:** Ministério Público brasileiro; conflito social; proteção ambiental; interesses difusos; procedimentos judiciais de resolução de conflitos.

## Introdução

O Ministério Público brasileiro, após a Constituição de 1988, consolidou-se como órgão agente na defesa de direitos difusos. Portadores de novos instrumentos judiciais e extrajudiciais, os seus membros têm se constituído em atores estra-



tégicos no processo de interação entre sociedade e Poder Judiciário. Por meio da ação civil pública, eles têm desempenhado papel relevante na judicialização de disputas, acionando esse poder contra indivíduos, empresas públicas e privadas e agências estatais, em defesa do meio ambiente, de consumidores, de minorias sociais excluídas, de idosos, crianças e adolescentes, usuários de serviços públicos, etc. Por meio de procedimentos administrativos e de uma atuação extrajudicial, com graus variados de formalidade, o Ministério Público tem mediado conflitos sociais, evitando o acionamento da máquina judiciária.

A essa nova atribuição constitucional correspondeu a normatização jurídica dos direitos difusos ou metaindividuais, relacionados às contingências de riscos sociais que podem atingir indivíduos e grupos de indivíduos reunidos por condições fáticas, acidentais e mutáveis (consumir os mesmos produtos, viver sob determinadas condições ambientais, experimentar situações comuns de risco etc.). O reconhecimento judicial dos direitos difusos baseia-se no pressuposto normativo da sua universalidade na sociedade e no diagnóstico pragmático de que, embora vitais para determinados grupos e categorias, esses interesses não propiciam a fácil organização dos seus reclamantes e, por isso, tendem a não ser representados institucionalmente.

O objetivo do artigo é explorar alguns dos dilemas envolvidos no processamento judicial de conflitos ambientais, tendo em vista o quadro de estratificação social e os vários significados que as demandas de “defesa do meio ambiente” podem adquirir em contextos específicos de disputas. Assim, no interior do debate recente sobre o papel do Ministério Público na democratização brasileira, a perspectiva proposta sugere a relevância da avaliação analítica dos métodos institucionais de processamento de controvérsias, diante da diversidade de atores e de interesses envolvidos. Importa, nesse sentido, apontar os efeitos democráticos negativos que podem ser gerados por métodos que, baseados na operação judicial típica de subsunção do fato à norma, venham a restringir o acesso de grupos sub-representados e de suas versões dos conflitos.

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>1</sup> Para uma discussão da importância da democratização do Judiciário no processo de democratização política, cf. FALCÃO NETO (1981).

<sup>2</sup> Os estudos sobre o acesso de demandas coletivas à Justiça marcaram a primeira metade dos anos 80 e voltaram-se para a análise: a) do papel das associações de moradores de comunidades excluídas na resolução de conflitos individuais; b) das lógicas jurídicas do Judiciário brasileiro utilizadas no julgamento de invasões urbanas; c) das formas de encaminhamento e resolução de conflitos, envolvendo direitos difusos, em associações de moradores de classe média.

Na segunda metade da década em diante, surgem estudos sobre o acesso individual à Justiça centrados em análises sobre: a) as relações entre polícia, Judiciário e populações urbanas pobres; b) o processamento de litígios em agências informais de resolução de conflitos (Juizados Informais de Conciliação e Juizados de Pequenas Causas); c) as relações entre criminalidade, segurança pública e ordem democrática e sobre criminalidade e violência. Para um mapeamento da literatura brasileira sobre o tema, cf. JUNQUEIRA (1996), ADORNO (1993) e ZALUAR (1999).

O artigo está dividido em três partes. Na primeira, relaciono o novo papel do Ministério Público brasileiro ao tema da democratização do acesso à Justiça. Na segunda, discuto as tensões entre a universalidade normativa pressuposta na noção de direito difuso e alguns aspectos da dinâmica social dos conflitos ambientais. Na terceira e última parte, desenvolvo o argumento de que a adoção de modelos consensuais de resolução de disputas e de promoção de direitos permitiria, ao Ministério Público, ampliar a manifestação pública dos interesses desigualmente mobilizados em torno da proteção ambiental.

## **I. Democratização e acesso à Justiça no Brasil: o papel do Ministério Público na defesa de interesses difusos**

No contexto da transição democrática, a vinculação do tema da democratização política ao da democratização do acesso à Justiça no Brasil colocou o sistema judicial no centro dos debates sobre as reformas político-institucionais<sup>1</sup>. Os estudos sobre o sistema de Justiça, introduzidos no cenário acadêmico a partir de fins de 1970, orientaram as discussões sobre direitos coletivos, sobre formas societárias de processamento de disputas e sobre a informalização das agências de resolução de conflitos, apontando para a incapacidade do Judiciário brasileiro em lidar com as demandas coletivas trazidas à cena política pelos movimentos sociais, devido a sua ineficiência operacional, elitismo social, dependência política e cultura jurídica<sup>2</sup>.

Nesse sentido, o retorno ao Estado de Direito, com a garantia da autonomia e independência do Poder Judiciário, resultou na ampliação das suas atribuições e na redefinição jurídica do seu papel como árbitro legítimo para decidir conflitos entre sociedade e Estado e entre os poderes do próprio Estado. Com a Constituição de 1988, o Judiciário deixou de ser entendido como poder neutro, incumbido de aplicar contenciosamente a lei a casos particulares. A politização de sua agenda institucional expressou-se no controle abstrato das normas constitucionais e no controle da administração



pública, com vistas não só à proteção de direitos individuais – já prevista no ordenamento liberal pelo instrumento do *habeas corpus* – mas também à promoção de direitos coletivos<sup>3</sup>.

À expansão das atribuições do Poder Judiciário correspondeu a constitucionalização de pressupostos normativos para a ampliação do acesso à Justiça. A Carta Constitucional previu a criação do instituto da Defensoria Pública, com vistas a garantir a assistência judiciária; consolidou uma nova categoria de interesses e direitos coletivos, os chamados difusos ou metaindividuais; criou e revigorou instrumentos processuais, com o objetivo de garantir o controle social sobre os atos do Executivo e Legislativo e a efetividade dos direitos constitucionais, tais como: a ação direta por inconstitucionalidade, a ação civil pública, o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e a ação popular. Além desses instrumentos de participação jurídico-política, a Constituição de 1988 determinou a criação de Juizados Especiais nas áreas cível e criminal, como meio de produzir uma Justiça mais célere e eficaz, deformalizando os seus processos decisórios.

Esse novo cenário representou, no Brasil, a institucionalização das chamadas “ondas de acesso à Justiça”, identificadas pela clássica descrição analítica de Cappelletti e Garth (1998) nas reformas jurídico-institucionais, implementadas pelas democracias consolidadas, em curso desde meados da década de 60<sup>4</sup>. Essas reformas provocaram modificações diversas nos sistemas jurídicos, fornecendo uma série de instrumentos formal-legais para a produção da efetividade dos direitos de cidadania.

A primeira onda caracterizou-se pela atenção aos obstáculos ao acesso dos pobres ao sistema de Justiça e centrou-se na promoção da assistência judiciária gratuita a categorias de indivíduos sem condições de custear as despesas com advogados. As reformas nessa direção contemplaram tanto a criação de mecanismos extrajudiciais de informação e orientação sobre direitos substantivos e processuais como também a instituição da advocacia pública. A segunda onda implicou a extensão do acesso à Justiça aos chamados interesses difusos, e fez emergir um vasto contingente de

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

<sup>3</sup> O Poder Judiciário passa a ser um intérprete ativo da lei, propiciando aos seus membros uma ampla margem de discricionariedade nas suas decisões. Pelo instituto da ação direta de inconstitucionalidade (violação de norma constitucional), ele torna-se guardião dos princípios constitucionais. A ação direta de inconstitucionalidade por omissão (no cumprimento de norma constitucional) e o mandado de injunção são instrumentos que possibilitam ao Judiciário cobrar judicialmente dos poderes políticos a produção de normas regulamentadoras; a ação civil pública também permite a esse poder cobrar da administração pública a criação de políticas públicas, visando a produção de bens coletivos e difusos, previstos constitucionalmente.

<sup>4</sup> Em um amplo estudo comparativo, os autores reuniram as experiências de diversos países, no período entre 1970 e 1978, sobre os impactos dos chamados “novos movimentos sociais” nas condições de administração e distribuição da Justiça e no papel do Estado na proteção dos direitos emergentes.



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>5</sup> Antes da Constituição, o papel do MP na área cível restringia-se à sua atuação como órgão interveniente (fiscal da lei, ou *custos legis*) em homologações de acordos trabalhistas, pedidos de alvarás, retificação de registros, procedimentos envolvendo menores, na proteção das relações jurídicas do direito de família (casamento, registro e filiação, investigação de paternidade), na defesa dos incapacitados e da propriedade privada, intervindo em feitos de usucapião, testamentos e disposições de última vontade. Ainda hoje, permanece a obrigatoriedade da intervenção do MP como *custos legis* por meio de pareceres em litígios judiciais em situações controversas que envolvam o interesse público e interesses individuais legalmente indisponíveis (cf. MACEDO JR., 1997). Cabe ressaltar que as novidades constitucionais no campo cível foram mais significativas do que no campo criminal. Nesse último, elas referem-se ao controle externo do aparelho policial, cujo alcance ainda não foi regulamentado. Do ponto de vista do processo inquisitorial, a condução do inquérito civil público é monopólio dos membros do MP, enquanto a do inquérito policial continua titularizada pelas autoridades de segurança pública.

interesses e direitos não contemplados pelos sistemas *welfareanos* de proteção social, tais como os ligados à proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, às relações de consumo, e àqueles de categorias sociais como idosos, crianças e adolescentes, portadores de deficiências físicas, minorias sociais excluídas, etc.

Por fim, a terceira onda tem sido marcada tanto por reformas dos tribunais regulares como pela simplificação e celeridade dos procedimentos judiciais. Nessa última onda, os esforços reformadores estão voltados para o estabelecimento de uma Justiça baseada na conciliação, em critérios de igualdade social distributiva e na participação de membros da comunidade diretamente interessada nas controvérsias. Institutos como os da conciliação e mediação, do juízo arbitral, dos acordos por incentivos econômicos, e instâncias alternativas, como os “centros de justiça de vizinhança” e Juizados Especiais, têm se apresentado como respostas institucionais à lentidão judiciária e à lógica formal-legal, típica do processamento de conflitos na esfera da burocracia judicial estatal.

Uma das peculiaridades do processo de democratização do acesso à Justiça no Brasil está na ampliação do papel do Ministério Público (MP) como “*instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado*”, cabendo-lhe “*a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*” (cf. art.127). Assim, além do desempenho das suas funções típicas na área criminal, o MP passou a executar, na área cível, a função de guardião de interesses e direitos de relevância social e coletiva<sup>5</sup>.

Portadores de novos instrumentos judiciais, os seus membros adquiriram a legitimidade, concorrente com outros setores sociais e políticos, para exercer o controle abstrato das normas (por meio da ação direta de inconstitucionalidade), a fiscalização do patrimônio público e dos serviços de relevância pública e a tutela de interesses difusos e coletivos (por meio da ação civil pública)<sup>6</sup>. Ainda que a Lei da Ação Civil Pública de 1985 já tivesse regulamentado o seu uso nas áreas do consumidor, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural e a legitimação do MP como órgão agente e destinatário de denúncias dos atos lesivos, a Constituição ampliou



o seu campo de atuação ao prever a aplicação da ação civil pública a “outros interesses difusos e coletivos”<sup>7</sup>.

A essas novas atribuições constitucionais do MP correspondeu um novo desenho institucional. Ele desvinculou-se do Executivo, como defensor dos interesses da União (papel hoje desempenhado pela Advocacia-Geral da União), adquiriu independência administrativa frente aos outros poderes e os seus membros ganharam autonomia funcional, transformando-se em “agentes políticos, ou seja, órgãos independentes do Estado, situados no topo da esfera hierárquica de suas áreas de competência, como são os membros do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário” (MAZZILI, 1997: 108)<sup>8</sup>.

Como “advogados da sociedade”, os membros do MP têm reclamado, por iniciativa própria ou como destinatários de demandas de terceiros, os interesses de cidadãos preocupados com a preservação do ambiente natural e cultural; de consumidores; de contribuintes; de participantes de programas habitacionais de massa; de pequenos acionistas; de pessoas lesadas por instituições financeiras; de usuários de serviços públicos nas áreas dos transportes, saúde e educação; de minorias étnicas, sexuais ou religiosas atingidas por atitudes discriminatórias; de pessoas portadoras de deficiência física; de idosos, crianças e adolescentes em situações de risco social.

Do ponto de vista jurídico-normativo, a construção da categoria de direitos difusos resultou da revisão dos fundamentos do ordenamento jurídico liberal, das concepções, dos procedimentos e dos objetivos das instituições judiciais e dos padrões de interação entre essas instituições e as agências da política e da sociedade civil<sup>9</sup>. Distintas juridicamente dos interesses coletivos – que reúnem os indivíduos em uma coletividade por meio de um vínculo jurídico definido –, as características dos interesses difusos são as de seguem: a) *metaindividuais* (pertencem a cada indivíduo e a todos ao mesmo tempo); b) *indisponíveis* (deles o indivíduo não pode dispor); c) *indivisíveis* (não há fruição exclusiva por um único indivíduo); d) *possuidores de uma titularidade indeterminada* (para efeitos de proteção judicial, não é necessária a existência de um vínculo jurídico definido entre os sujeitos de direito).

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>6</sup> A ação direta de inconstitucionalidade pode ser proposta pelo procurador-geral da República, pelo presidente da República, pelas Mesas do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e da Assembléia Legislativa, pelo governador de Estado, pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, por partido político com representação no Congresso Nacional, por confederação sindical ou por entidade de classe de âmbito nacional (Cf. art.103). São legitimados a propor a ação civil pública, conforme a lei 7.347/85, conhecida como a Lei da Ação Civil Pública, além dos procuradores e dos promotores de Justiça, a União, os estados e os municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações civis constituídas há pelo menos um ano e que tenham, entre as suas finalidades, a proteção do interesse em questão.

<sup>7</sup> Isso implicou o significativo alargamento temático da ação civil pública. No decorrer dos anos 90, uma série de leis foram criadas com vistas à regulamentação dessa nova categoria de direitos: a lei de proteção aos deficientes físicos, de 1989; a lei de proteção aos investidores do mercado imobiliário, de 1989; o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990; o Código do Consumidor, de 1990; a lei dos atos de improbidade administrativa, a lei anticorrupção, de 1992; a lei de defesa do Patrimônio Público, de 1993; a Lei de defesa da ordem econômica ou da concorrência, de 1994. (Cf. MANCUSO, 1997).



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

<sup>8</sup> Os órgãos superiores de execução e administração do MP passaram a ser responsáveis pelo estabelecimento dos critérios do plano de carreira (inserção, promoções e remoções); da proposta orçamentária; e de uma política institucional, baseada em prioridades e planos de atuação, criados internamente. Em termos funcionais, promotores e procuradores, a exemplo dos juízes, passaram a gozar de garantias constitucionais quanto: a) à autonomia no exercício do cargo (no exercício de suas funções, os membros do MP são formalmente autônomos, frente aos órgãos superiores da instituição, em suas iniciativas e decisões quanto ao encaminhamento de casos particulares sob a sua responsabilidade); b) à vitaliciedade e inamovibilidade; c) a irredutibilidade salarial (a redução dos vencimentos da categoria não pode ocorrer sem alterações constitucionais). (Cf. MAZZILI, 1997).

<sup>9</sup> O fenômeno da expansão do direito e das suas instituições tem encontrado expressão no conceito analítico-descritivo de "judicialização da política", e do seu correlato, "politização da Justiça", cujo campo de investigação típico tem se voltado para as análises sobre o significado e os efeitos das decisões judiciais na dinâmica das relações entre direito e poder político. (Cf. TATE e VALLINDER, 1995).

A ação civil pública subverte alguns princípios típicos do processo civil a partir das noções: a) *de inversão do ônus da prova* (ao réu cabe provar que não provocou dano ao direito); b) *de irrelevância da licitude da atividade* (a aprovação prévia da atividade pelos órgãos públicos competentes não elimina a responsabilização pelos danos); c) *de responsabilidade objetiva* (a comprovação da relação de causalidade entre a ação e o dano dispensa a demonstração subjetiva da culpa); d) *da obrigação de fazer ou não fazer* (exigência de que o réu repare o dano ou suspenda a atividade que viola o interesse ou simplesmente o ponha em risco, mesmo antes da conclusão do processo). Devido à indeterminação da titularidade, esses interesses são passíveis de reunião em um único processo e as decisões judiciais protegem de modo indeterminado a todos os indivíduos atingidos. A sua difusionalidade permite que o autor da ação judicial seja o "representante" da coletividade e não necessariamente o titular do interesse a ser tutelado, baseado na noção de *legitimidade extraordinária* que possibilita a alguém, em nome próprio, defender interesse alheio (MANCUSO, 1994)<sup>10</sup>.

As decisões judiciais, por não terem como parâmetro valores consolidados no sistema formal-legal, podem adquirir um sentido político mais positivo – e não essencialmente negativo, como no ordenamento liberal típico. As situações emergentes, nos casos concretos, tendem a ser mais numerosas e diversificadas do que as tipificadas nas normas<sup>11</sup>. A margem de discricionariedade da atuação do juiz é ampliada tanto na discriminação entre as situações passíveis de tutela jurisdicional e aquelas referidas à atuação dos outros poderes, como na criação da solução jurídica em virtude de falta, de insuficiência ou de ineficácia de previsão normativa (MANCUSO, 1997: 218-219)<sup>12</sup>.



## II. Conflito social e meio ambiente – da universalidade normativa à dinâmica contextual dos conflitos ambientais

No plano macrosociológico, um dos problemas clássicos relacionados às interseções entre direito e sociedade refere-se aos processos de autonomização da esfera legal em relação ao mundo social e político<sup>13</sup>. O formalismo típico do positivismo legal, voltado essencialmente para a resolução de conflitos individuais, representou o ápice de um crescente processo de racionalização da lei e de burocratização de suas instituições. A autonomia da ordem legal implicou a aceitação do seu poder como esfera especializada e não política de ação, baseada no uso e na aplicação das regras legais e não do seu conteúdo substantivo.

As reformas jurídico-institucionais contemporâneas, identificadas nas ondas de acesso à Justiça, têm buscado intervir nas disjunções entre diferenciação sociopolítica e legalidade, e entre racionalidade formal e racionalidade substantiva, criando mecanismos normativos que possibilitem submeter as normas formais à idéia de justiça (VIANNA, 1999: 21-22). Essas reformas resultaram tanto das demandas de inclusão de grupos sociais organizados como de estudos sistemáticos sobre o funcionamento do sistema de Justiça, cujos achados empíricos permitiram contrapor ao mito liberal da neutralidade decisória dos atores judiciais a idéia da *lei como um mito*, cuja aplicação requer, necessariamente, uma atividade (“extralegal”) de interpretação<sup>14</sup>.

Do ponto de vista do pensamento jurídico, essa idéia tem sustentado a concepção do direito como uma atividade de contínua criação e recriação da própria noção de democracia (CAPELLETTI, 1999: 102-103). Ao contrário da concepção do positivismo jurídico – de que a interpretação da lei é o exercício de produção da segurança e da certeza jurídica, com vistas a garantir a ordem social –, o direito, no contexto do Estado Social, teria conferido à lei um caráter de *indefinição e indeterminação*, devido ao reconhecimento da contínua produção de múltiplas de-

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

<sup>10</sup> Em relação aos impactos das decisões judiciais, há uma amplitude dos efeitos da coisa julgada que beneficia todos os que se encontram ligados por circunstâncias de fato ou por uma relação jurídica com a parte contrária. Essas ações coletivas subvertem um dos princípios clássicos do processo judicial, ou seja, aquele de que a sentença atinge somente as partes, não afetando positiva ou negativamente terceiros (cf. MANCUSO, 1994: 167).

<sup>11</sup> Amplia-se, normativamente, a margem de interpretação da lei, em função do caráter coletivo dos conflitos. A complexidade das decisões judiciais diante da diversidade de interesses envolvidos nas disputas não é desconsiderada pelo discurso jurídico: “A proteção dos recursos florestais conflita com os interesses da indústria madeireira e, por decorrência, com os interesses dos lenhadores à manutenção de seus empregos; a interdição de construção de um aeroporto atende a interesses dos moradores da localidade, mas conflita com os interesses da construção civil; a instituição de censura prévia nas diversões públicas atende aos setores conservadores da sociedade, mas conflita com o interesse da classe artística em se expressar livremente.” (MANCUSO, 1997: 85-86).



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

<sup>12</sup> Essa ampliação resulta em que as decisões do Judiciário tenham um caráter de reparação concreta e imediata nas situações nas quais o ritmo lento do julgamento pode aumentar o risco de danos irreparáveis. Assim, a Lei da Ação Civil Pública permitiu ao juiz: dar efeito suspensivo aos recursos, para evitar esses danos à parte envolvida; ampliar os limites do pedido da obrigação de fazer ou não fazer, quando julgar necessário; definir as medidas que obrigam o réu ao cumprimento da sentença, como, por exemplo, estipular o valor de multa diária a ser paga entre a decisão judicial e o seu efetivo cumprimento (cf. MANCUSO, 1994: 7-10).

<sup>13</sup> A referência para esse tipo de problematização das relações entre lei, direito e sociedade é weberiana (cf. UNGER, 1979: 57-95).

<sup>14</sup> A desmitificação do ideal liberal de neutralidade na interpretação da lei foi objeto de diversos estudos empíricos sobre decisões judiciais, nos anos 50 e 60, nas áreas da ciência política e da sociologia das organizações. A primeira passa a se interessar pelos tribunais como instâncias de decisão e de poder político; a segunda, pela organização judiciária e seus formatos institucionais e burocráticos, pelas interações entre os agentes institucionais e grupos sociais, pelos procedimentos rotineiros de interpretação que permitem a subsunção do fato à norma etc. (cf. SANTOS, 1989). Para um balanço analítico e empírico dessa segunda perspectiva no campo das instituições do direito penal, cf. PAIXÃO (1989).

sigualdades entre os grupos sociais em conflito.

Do ponto de vista sociológico, algumas consequências analíticas importantes advêm da noção da lei como mito<sup>15</sup>. Como tal, a lei é uma forma de comunicação, um relato de um mundo social governado por princípios normativos e regras públicas :

*“o estilo pelo qual a legislação é publicada e os resultados judiciais são promulgados é público, no sentido em que é visível e aberto – o de um corpo falando pela sociedade (...) a lei atribuiu senso de ordem à diversidade de comportamento que nos possibilita ‘ver’ a sociedade”<sup>16</sup>.*

Nessa medida, se não é possível considerar a ordem legal como “um santuário ou um refúgio de desestratificação e dominação”, os seus ideais democratizantes devem permitir desafiar as desigualdades da estrutura social (TRUBECK, 1977: 544).

Contudo, esse desafio requer a consideração da capacidade assimétrica dos grupos sociais de impor a sua versão do conflito (ou a sua interpretação da realidade), mobilizando os recursos materiais, institucionais e simbólicos socialmente existentes. Ou seja, se é possível compreender as relações entre sociedade e lei do ponto de vista da sua eficácia simbólica e ideológica – como delineadora dos contornos de uma cultura pública –, a mobilização desse recurso implica percepções diferenciadas do seu valor e/ou da sua eficácia prática como meio de manifestação e de participação social<sup>17</sup>.

A tipicidade do meio ambiente como interesse difuso oferece a oportunidade de explorar analiticamente alguns dos dilemas envolvidos na produção dessa nova categoria de direito, que deixam à mostra a tensão entre a noção de uma universalidade *a priori* do interesse ambiental – contida nos discursos jurídico e ambientalista – e o contexto de desigualdade socioeconômica e de pluralismo sociocultural no interior do qual interesses e conflitos ascendem às arenas públicas como “conflitos ambientais”.

O tratamento sociológico da problemática ambiental tem colocado em confronto distintas propostas analíticas de investiga-



ção sobre a emergência das demandas ecológicas, o seu significado sociopolítico e a sua consolidação como problema público, ancoradas em explicações teóricas igualmente distintas sobre a natureza dos chamados “novos movimentos sociais”, a dinâmica dos conflitos sociais e o processo de inclusão de *issues* na agenda pública.

A abordagem predominante sobre a “questão ecológica” tende a enfatizar o seu caráter universalista ou o seu papel como indutora de uma nova modalidade de consenso ético e político, de uma “cidadania ambiental”. Como “novo movimento social”, o ambientalismo representaria a adesão da sociedade civil, em nível local e global, a valores pós-materialistas, típicos das transformações estruturais ocorridas no interior das sociedades industriais, nas quais teriam predominado as demandas de caráter distributivo (OFFE, 1985). O interesse e as mobilizações pela defesa do meio ambiente não estariam circunscritos a vínculos de classe ou de identidades, como etnia e gênero, pois a sua legitimação como ação coletiva teria como base a própria humanidade e, portanto, seria constituída *por (e voltada para) todos os cidadãos do mundo, inclusive para as gerações futuras*. Assim, essa nova modalidade de conflito social seria caracterizada pela natureza não divisível, não negociável do bem coletivo. As disputas em torno do meio ambiente tendem a ser caracterizadas, fundamentalmente, como aquelas que opõem grupos ecológicos a grandes interesses econômicos e estatais e/ou aderem a projetos pacifistas de forte apelo ético-moral. Desse ponto de vista, pouca atenção é dada aos conflitos horizontais emergentes entre as diversos grupos e camadas sociais em torno do meio ambiente como bem coletivo.

No campo recente de uma “sociologia ambiental”, não tem sido incomum a incorporação, por alguns autores, dos pressupostos científicos e ideológicos das ciências ambientais e do ambientalismo, entendidos como expressão da existência fática de uma relação (intrínseca) entre “qualidade do meio ambiente” e “qualidade de vida”<sup>18</sup>. A politização do meio ambiente, nas sociedades contemporâneas, tende a ser explicada como resultado da constatação das variáveis objetivas responsáveis pelas condições de degradação ambiental, e ainda que divergentes quanto a quais especificidades nacionais se-

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>15</sup> A concepção da lei como mito social, indicador dos princípios normativos de coesão e de solidariedade, é central nas análises de Durkheim sobre as relações entre direito e sociedade.

<sup>16</sup> Joseph R. Gusfield (*The Culture of Public Problems*) apud PAIXÃO (1989: 183). Segundo Gusfield, a lei e a sua expressão nos pronunciamentos dos atores da esfera estatal são um elemento da “cultura pública” e proporcionam uma referência comum para o debate público.

<sup>17</sup> Um dos temas de investigação sobre o acesso ao sistema de Justiça refere-se às diferenciações sociais das percepções e motivações em relação ao valor simbólico e prático da mediação judicial na resolução de demandas e conflitos. Cf., por exemplo, PANDOLFI (1999), GRZYNSZPAN (1999) e PAIXÃO & BEATO (1997).

<sup>18</sup> Em algumas propostas analíticas, tais pressupostos chegam a ser absorvidos como parte de uma sociologia ambiental voltada para a elaboração de propostas de intervenção prática. Para um projeto paradigmático de uma sociologia sistêmica, de perfil “interdisciplinar”, com vistas à promoção do *ecodesenvolvimento*, cf., na literatura brasileira, VIEIRA (1992).



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

<sup>19</sup> Para um balanço sistemático desses trabalhos, cf. FUKS (s/d).

<sup>20</sup> Na tradição sociológica, essa perspectiva analítica filia-se às abordagens explicativas do conflito social centradas na análise da intencionalidade, das motivações materiais e simbólicas e das estratégias dos atores coletivos, ressaltando o papel da linguagem como atividade fundamental na produção da realidade social e como recurso de poder social e político. Para um balanço sistemático das teorias sociológicas do conflito social, ver BIRNBAUN (1998). Para uma revisão bibliográfica extensiva dos diversos trabalhos nessa última linha, ver FUKS (2000).

riam responsáveis pela emergência do interesse ambientalista, as análises convergem na identificação da difusão global das preocupações ambientais como variável explicativa (DUNLAP, 1993).

Duas outras linhas analíticas têm problematizado a natureza e a dinâmica dos conflitos ambientais, apresentando restrições empíricas à suposta vocação universalista do ambientalismo ou à qualificação das suas demandas como pós-materialistas<sup>19</sup>. Uma dessas linhas tem argumentado que: a) a distribuição desigual dos custos e benefícios da proteção ambiental apontaria para a permanência de questões distributivas, em função das negociações em torno das restrições e direitos de poluir ou da definição das regiões em que são instaladas indústrias, aeroportos, depósitos de lixo, incineradores e hospitais, os quais alocariam os custos para as populações locais; b) as lutas ecológicas específicas expressariam um valor localizado socioespacialmente – ao empreender essas lutas, as classes médias, de maiores poder aquisitivo e grau de instrução, buscariam perpetuar seus estilos de vida às expensas dos pobres e desprivilegiados, que acabariam excluídos de áreas ambientalmente valorizadas ou sendo submetidos às externalidades negativas de atividades consideradas poluidoras; c) o ambientalismo resultaria de estratégias retóricas de persuasão que, encampadas por setores determinados da sociedade, permitiriam a transformação dos interesses desses setores em “interesse público”.

Em consonância com esse último argumento, uma segunda linha tem conferido à dinâmica dos conflitos sociais e da sua institucionalização uma dimensão discursiva e argumentativa. Mais do que aos atributos intrínsecos ou “objetivos” dos problemas sociais, ela tem voltado a sua atenção analítica para os processos interpretativos e retóricos, responsáveis pela mobilizações e disputas em torno da própria definição do que passa a ser compreendido como “problema público”<sup>20</sup>. Esses processos ocorrem no “sistema de arenas públicas” no qual um novo assunto emerge por meio das atividades reivindicatórias de grupos, da mídia, da produção de novas leis, dos conflitos que ascendem aos tribunais e dos seus resultados, da divulgação de descobertas científicas, das respostas governamentais em termos da criação de novos órgãos estatais e da defi-



nição de políticas públicas<sup>21</sup>. A atenção pública, considerada como bem escasso, é, portanto, ela mesma, objeto de competição, e a institucionalização dos problemas sociais não elimina a competição para mantê-los “visíveis” para a “consciência pública”, seja diante do surgimento de novos grupos e de novas demandas e/ou da sua constante redefinição, com vistas a ampliar a sua capacidade de interpretar situações contingentes emergentes<sup>22</sup>.

Considerado sob essa ótica, o ambientalismo, como um novo consenso social, é fruto de estratégias discursivas e práticas incorporadas por amplos setores da sociedade, inclusive por diversas instituições públicas. No Brasil, esse processo tem encontrado expressão no conceito de “*ambientalismo multissetorial*”, criado para descrever e explicar a trajetória do movimento ambientalista e a consolidação do meio ambiente como tema de políticas públicas<sup>23</sup>. Entretanto, a institucionalização do meio ambiente como problema social não tem eliminado novas disputas em torno da sua definição. Pelo contrário, a sua própria visibilidade pública, propiciada por essas políticas, tem delimitado uma nova arena de conflitos que, regida por instrumentos institucionais, legais e retóricos, passou a estruturar os discursos, as ações e as disputas entre grupos.

Estudos empíricos recentes sobre dinâmicas locais de conflitos em torno da defesa do meio ambiente no contexto brasileiro têm demonstrado o quanto os interesses de proteção ambiental não estão “difusos” de uma maneira homogênea pela sociedade, e como os problemas ambientais têm atingido desigualmente indivíduos, grupos e categorias sociais e gerado novos conflitos no interior da chamada “sociedade civil”<sup>24</sup>.

De acordo com alguns deles, é possível considerar que as demandas sociais relativas ao meio ambiente exigem que os atores sejam capazes: a) de “traduzir” certos incômodos como “ambientais”, objetivando, assim, a percepção do dano e do risco; b) de construir interesses, conflitos e demandas como “ambientais”, identificando a si mesmos – ou a um outro – como sujeitos portadores do direito; c) de percorrer os caminhos institucionais existentes para a publicização das suas disputas.

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>21</sup> Cf. HILGARTNER & BOSK (1988). Ao tratar dos processos da ação coletiva e da emergência dos problemas públicos como produto de sentimentos e de definições coletivas, os autores reconhecem-se tributários, dentre outras, da perspectiva do interacionismo simbólico e das teorias não estritamente utilitaristas da mobilização de recursos. Esses processos são entendidos como disputas emergentes no interior de “redes organizacionais” e não estão referidos a entidades abstratas como “cultura”, “sociedade civil” ou “opinião pública”. As condições diferenciadas de participação geram vantagens para certos atores “melhor posicionados” e mais capazes de mobilizar recursos institucionais e discursivos, o que resulta, no limite, no silêncio de outras versões presentes no debate público.

<sup>22</sup> O “problema ambiental” é exemplar nesse último sentido, pois ele tem incorporado, na sua matriz cognitiva e interpretativa, uma diversidade ampla de problemas sociais relacionados à saúde, ao turismo, à ocupação e uso do solo urbano, ao planejamento urbano e metropolitano, à agricultura. Já tive a oportunidade de ouvir em uma conferência a tentativa, sem sucesso, de se vincular o problema da violência e da criminalidade ao “problema do meio ambiente”. Na ocasião, associei tal tentativa às possibilidades de emergência de uma nova modalidade de “carona”: grupos militantes em busca de parcerias (meramente instrumentais) com retóricas mais bem-sucedidas publicamente.

<sup>23</sup> Cf. VIOLA (1992). Esse conceito, segundo seu autor, expressaria a etapa atual do ambientalismo brasileiro, não mais circunscrito aos grupos de defesa do meio



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

ambiente. Apesar do conteúdo valorativo conferido ao conceito pelo autor, ele é relevante para descrever o grau com que as restrições ambientalistas têm regulado as atividades dos setores privado e público, assim como projetos de “educação ambiental” tem se inserido na agenda de diversas agências públicas, mesmo daquelas não voltadas organizacionalmente para a implementação de políticas ambientais.

<sup>24</sup> Cf., por exemplo, COSTA *et alii* (1999); CARVALHO & SCOTTO (orgs.) (1995a), (1995b) e FUKS (s/d). Esse último autor trabalha sistematicamente com uma “sociologia ambiental construtivista” que, vinculada à proposta mais geral do construtivismo social (a análise dos processos cognitivos e simbólicos de construção da realidade social), toma como objeto de investigação dos problemas e conflitos ambientais o próprio processo de disputa a partir do qual são articuladas ações coletivas e são produzidas as dinâmicas de consenso e conflito entre grupos e interesses. Essa perspectiva tem reunido uma série de trabalhos sobre a noção de risco, o papel da mídia e da difusão do conhecimento científico e os movimentos sociais. Para uma análise sobre o papel da mídia na ascensão pública do problema nuclear na sociedade americana, cf. GAMSON & MODIGLIANI (1989).

<sup>25</sup> Cf. FUKS (s/d). Analisando as disputas em torno do meio ambiente no Rio de Janeiro, o autor mostra a capacidade de classes médias altas urbanas de mobilizar os recursos necessários para a redefinição de conflitos de uso do solo como conflitos ambientais. Uma associação de bairro levou ao Ministério Público uma representação

Esse processo pressupõe a mobilização comunitária de recursos materiais e simbólicos, selecionando, assim, os indivíduos e grupos de indivíduos que, agregados em torno de demandas ambientais, conseguem tornar as suas versões do conflito mais “audíveis” do que outras<sup>25</sup>.

O caráter não antecipado dos conflitos ambientais pode gerar tanto a disputa entre camadas sociais, desigualmente localizadas nas esferas da riqueza, do prestígio e do poder, como a oposição entre interesses locais e os interesses dos grupos ecológicos<sup>26</sup>. A noção de “desenvolvimento sustentável”, baseada nas expectativas de compatibilização entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, tem provocado a criação de mecanismos judiciais para o controle dos empreendimentos privados e estatais que implicam restrições às atividades econômicas. Mesmo considerados ambientalmente deletérios, muitos desses empreendimentos são justificados pelos impactos sociais e econômicos positivos que podem gerar nas regiões atingidas. Nesses contextos, não tem sido incomum o confronto entre os interesses das populações locais (nas ofertas de emprego, na produção de infra-estrutura e/ou na valorização imobiliária da região) e os das associações ambientalistas, mobilizadas em torno da proteção do meio ambiente<sup>27</sup>.

Assim, a “massificação da tutela jurídica” advinda da noção de interesses difusos, ao ampliar o escopo normativo e processual da lei nos espaços sociais de conflito, reitera o cenário complexo das relações entre direito e sociedade. A legitimação da ação judicial baseada em uma universalidade conceitual *a priori*, conferida ao meio ambiente e ao sujeito do direito ambiental<sup>28</sup>, pode reforçar a dinâmica social desigual que rege a ascensão de interesses nas arenas públicas e, portanto, produzir decisões fundadas numa universalização *a posteriori* de versões particularizadas<sup>29</sup>. Isto porque os pressupostos legais universalistas operam em contextos nos quais a distribuição desigual de recursos de mobilização pode propiciar às camadas médias e/ou aos grupos ecológicos – estrategicamente localizados – uma maior capacidade de definir, junto às instituições ju-



diciais, o sentido dos chamados conflitos ambientais.

Se consideramos que a lei contribui para o próprio processo de definição dos problemas sociais, fornecendo uma versão pública e oficial da realidade, as decisões judiciais, ao produzirem jurisprudências (uma das facetas da “lei em ação”), podem determinar a restrição do espaço de participação dos diferentes atores e de suas versões “dos fatos”. A produção jurisprudencial, ao estabelecer parâmetros de segurança e certeza jurídica, passa a orientar a ação prática e rotineira dos operadores do direito, e essa dimensão da atividade judicial permite problematizar empiricamente os limites da expectativa jurídico-normativa quanto ao grau de abertura interpretativa e de indeterminação da lei, contida na lógica processual dos direitos difusos.

### III. Conflito social e sistema de Justiça - o Ministério Público como instância de resolução de controvérsias

Os processos de implementação da ordem legal, operados por burocracias e agentes públicos, estão tipicamente ancorados na “busca de fatos” e de “evidências” como procedimento de produção de verdade. Os efeitos sociais e políticos dessa operação de subsunção do fato à norma, e as experiências alternativas de resolução de conflitos à margem do direito estatal, têm, já há algum tempo, ocupado a agenda de pesquisa das ciências sociais e, simultaneamente, constituído um dos temas fundamentais das reformas do sistema de Justiça<sup>30</sup>. Uma das problematizações da natureza dos procedimentos judiciais refere-se aos limites da racionalidade formal-legal de operar em contextos pluralistas e estratificados e de propiciar aos indivíduos e grupos de indivíduos a condição de participantes ativos no processo de enunciação e de solução dos conflitos nos quais estão envolvidos.

Sinteticamente, dois modelos paradigmáticos de resolução de controvérsias podem ser identificados em função da sua articulação com a Justiça formal-legal: um conflitual, de caráter

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

contra a expansão de favelas em sua vizinhança. A justificativa da estratégia, fornecida por uma liderança local, foi a de que: “(...) como a ordem do dia é ‘preservar o meio ambiente’, que qualquer ação que nós fizermos não soaria tão mal como [por exemplo] ‘invasão’, ‘construções ilegais’, parecia menos como briga de classes usando o meio ambiente como gancho (...) é mais simpático. Todo mundo, mesmo o morador da favela – a não ser o mais alienado – sabe que a preservação do meio ambiente é importante(...)” (FUKS, 1996:19). Assim, o interesse pela valorização econômica dos imóveis e/ou por “segurança” podem ser traduzidos como “interesse ambiental”, em função da capacidade assimétrica dos grupos em impor a sua versão do conflito, valendo-se dos discursos e dos recursos institucionalizados.

<sup>26</sup> Em relação a conflitos dessa natureza, envolvendo agentes governamentais, ambientalistas e população local em torno do programa hidroviário do *Plano Brasil em Ação*, do primeiro governo FHC, cf. COSTA *et alii* (1999).

<sup>27</sup> Diante desse quadro heterogêneo, a própria noção de “conflito ambiental” exigiria um esforço teórico-empírico mais rigoroso e sistemático que permitisse explorar a conexão entre meio ambiente e a diversidade de interesses, atores e categorias sociais envolvidos nos contextos específicos de disputa pelo bem coletivo.

<sup>28</sup> De um ponto de vista estritamente jurídico-normativo, já é problemática a definição do sujeito de direito, pois não só as gerações futuras tornam-se portadoras de



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

direito como também a própria natureza: “Quando a lei proíbe a caça, apanha ou o cativo da onça, considerando-a bem público, está apenas limitando o ente público do livre exercício de seu direito sobre a onça, se está criando um direito de todos contra o caçador, ou ainda se está criando um direito da onça contra todos, inclusive o Poder Público?” (SOUZA FILHO, 1999: 331)

<sup>29</sup> Certamente, essa dimensão ideológica das decisões judiciais não representa novidade teórica ou empírica. Entretanto, o pressuposto democratizante *a priori* (porque universalizante) da noção de interesse difuso tem sido absorvido, sem problematizações dessa natureza, por algumas análises recentes sobre o novo papel do MP, como, por exemplo, em VIANNA *et alii* (1999) e em LOPES (1998).

<sup>30</sup> Tema típico da terceira onda de acesso à Justiça, relativo aos processos de deformalização dos ritos judiciais e de articulação entre Justiça formal e informal. Cf. nota 5.

<sup>31</sup> Para uma sistematização dos princípios de cada um dos modelos, Cf. MORAIS (1999).

<sup>32</sup> A institucionalização desses métodos pode adquirir formatos e sentidos distintos quanto à articulação com a Justiça formal e/ou às potencialidades de inclusão dos diversos grupos e camadas sociais. No Brasil, concomitantemente à criação dos Juizados Especiais cíveis e criminais, as chamadas Resoluções Alternativas de Disputas (RADs) – as *Alternative Dispute Resolutions (ADRs)* –, frutos da lei 9.037/

silogístico, e outro consensual, de caráter reflexivo<sup>31</sup>. O primeiro baseia-se na jurisdição, que, como instituição estatal da aplicação do direito, é munida de poder de coerção e pressupõe a atribuição e concentração do poder de decidir a um terceiro, neutro e imparcial, encarregado de dizer a quem pertence o direito. Esse modelo implica a adesão ritualística ao sistema processual formal, fundado nos procedimentos coordenados da ação, decisão e execução e da atribuição de um ganhador e de um perdedor. Ao contrário, o modelo consensual – representado por mecanismos de mediação, conciliação e arbitragem – está baseado na legitimação discursiva das soluções. A busca de consenso pressupõe a figura do mediador e/ou conciliador, que favorece o diálogo direto e pessoal entre as partes. Por meio da proximidade, da oralidade e das negociações em torno dos significados da lei, os atores envolvidos apropriam-se do poder de resposta. Não há a produção de um resultado de soma-zero, mas as soluções são orientadas pelo princípio “ceder um pouco, ganhar um pouco” e o ente estatal passa a desempenhar uma função simbólica referencial que permanece como instância de apelo<sup>32</sup>.

A aposta normativa em métodos consensuais e participativos de processamento de conflitos é tributária de um diagnóstico que não se resume ao da crise infra-estrutural do modelo estatal de administração da Justiça (expressa pelo alto custo e pela longa duração dos processos). Ela tem se pautado pelo reconhecimento do caráter fragmentário dos interesses e conflitos e da complexidade dos processos de inclusão e de exclusão social. Se a celeridade e a redução dos riscos financeiros podem resultar no estímulo às iniciativas judiciais dos cidadãos na defesa de seus direitos, trata-se, fundamentalmente, de reformular o próprio conceito procedimental de “justiça”, que “*no contexto de nossas cortes e procedimentos formais (...) tem significado essencialmente a aplicação concreta de direito aos fatos verdadeiros do caso*” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988: 93).

Ainda que o papel e o modelo do Ministério Público não possam ser identificados, normativa ou institucionalmente, com as premissas do modelo consensual, algumas de suas práticas podem



ganhar esse caráter, em função do sentido que seus membros venham dar a sua posição no interior do sistema de Justiça. Os membros do MP não estão limitados ao desempenho de tarefas perante o Judiciário e podem atingir suas finalidades institucionais sem qualquer atividade jurisdicional<sup>33</sup>. Ao contrário do Poder Judiciário, que decide quando acionado, o MP é um dos seus mais significativos provocadores, tanto civil como criminalmente, cabendo-lhe a obrigação da iniciativa da ação em situações conhecidas de ameaça aos direitos, o acolhimento de denúncias e de representações e a sua investigação. Essa posição constitui o MP em uma arena estratégica no processo de construção e de resolução de conflitos, devido à autonomia e à capacidade de iniciativa dos seus membros de transformar conflitos sociais em litígios judiciais, de mediá-los e/ou de atuar de forma preventiva.

Conforme identificado por estudos empíricos recentes sobre a atuação do MP na área dos interesses difusos, um conjunto de práticas extrajudiciais tem permitido uma atuação direta dos promotores de Justiça na produção de acordos entre indivíduos e grupos de indivíduos em disputas ou na desistência de condutas lesivas, evitando o acionamento da máquina judiciária (PEREIRA SILVA, 1999 e CAVALCANTI, 1999). Essas práticas, voltadas para a resolução de conflitos individuais indisponíveis (família, guarda de filhos, alimentos, etc) e os de natureza difusa, são de caráter administrativo (como o inquérito civil público e o termo de ajustamento de conduta) e podem adquirir um caráter “*extragabinete*”, propiciando um significativo envolvimento dos promotores com a população e as autoridades locais<sup>34</sup>.

O inquérito civil é iniciado e concluído dentro da esfera de atribuições institucionais, resultando no ajuizamento da ação civil pública ou na produção de acordos, como o termo de ajustamento de conduta<sup>35</sup>. A sua abertura propicia ao promotor dar curso ao processo de judicialização de conflitos, reunindo informações, indícios ou provas para a apresentação da denúncia ao Judiciário. Contudo, ele pode também ser uma fonte potencial de *desjudicialização*, conforme afirma um membro do MP: “(...) na prática, tem ocorrido com muita frequência que a simples instauração do inquérito

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

96 (Lei de Mediação e Arbitragem) foram normatizadas para a resolução de disputas econômicas e comerciais, tendo em vista as exigências de rapidez de decisões no mundo globalizado. Para uma discussão sobre os sentidos que práticas de mediação podem adquirir em espaços institucionais, como sindicatos, cf. BRANDT (2000).

<sup>33</sup> Uma das características do universo profissional do promotor público está nas atividades de “atendimento ao público” voltadas à orientação, ao recebimento de reclamações e de denúncias, ao encaminhamento para assistência judiciária, à conciliação e à busca de informações para a proposição de medidas judiciais. Cf. MAZZILLI (1987). Tradicionalmente, a atuação do MP, na área cível, tem tido um caráter mais conciliatório do que na área criminal, ainda que a ação civil pública venha conferindo à área cível um sentido mais judicializador. A dicotomia entre as áreas cível e criminal, em termos da cultura profissional e das práticas institucionais, tem sido ressaltada em debates internos no MP. Cf. CORNACCHIONI (1997). Essa dicotomia pode ser claramente identificada nos confrontos recentes entre os membros, advindos do processo de implementação do ECA, entre discursos estritamente punitivos em relação à delinquência juvenil e discursos vinculados a medidas preventivas e socioeducativas de reintegração.

<sup>34</sup> Essas práticas têm sido justificadas pela lentidão da máquina judiciária, pelo seu alto custo e formalismo. Segundo o relato de um promotor: “(...) [há muitos casos que] podem ser resolvidos com maior rapidez e sem despesas para a máquina do Judiciário. Nossa intenção é fazer o que for possível para resolver os problemas sem



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

*a necessidade de ajuizar ações, fazendo inclusive um trabalho preventivo.*" (CAVALCANTI, 1999: 98) Isso, obviamente, não tem eliminado o envolvimento dos membros em discussões doutrinárias, típicas da lógica formal-legal, sobre o princípio da legitimidade extraordinária na defesa judicial dos interesses públicos, conforme presente em SALLES (1997).

<sup>35</sup> O inquérito civil é o instrumento que permite ao promotor recolher provas preparatórias para a propositura ou não da ação civil pública. Inspirado no inquérito policial, esse procedimento é instaurado e presidido, exclusivamente, pelo MP. Para isso, seus membros são dotados de poderes específicos para requisitar informações e documentos de órgãos estatais, instituições privadas e/ou públicas; para exigir-lhes a realização de exames e perícias; para fazer inspeções e diligências investigatórias; para notificar cidadãos e autoridades públicas a prestar depoimentos e esclarecimentos, contando, quando necessário, com o auxílio da polícia civil e militar. Ainda que a abertura do inquérito civil seja monopólio do MP, nada impede que, a despeito do seu arquivamento, outro dos co-legitimados tome a iniciativa de propor a ação.

<sup>36</sup> O termo "desjudicialização" é utilizado aqui no sentido da não submissão dos conflitos ao crivo decisório do Poder Judiciário. Enquanto as decisões dos juízes estão tipicamente circunscritas a um exercício formal de autoridade judicial, sustentado em ações jurisdicionais, os procedimentos extrajudiciais tendem a ampliar a margem de ação e decisão dos membros do MP quanto ao modo de processar conflitos.

*civil acaba por ensejar a reparação dos interesses violados, normalmente por ato espontâneo do causador da lesão*" (FERRAZ, 1992: s/p)<sup>36</sup>.

O termo de ajustamento de conduta prevê a possibilidade de acordos referendados pelo Ministério Público e que, assinados pelas partes envolvidas, têm a validade de um *título extrajudicial* e/ou *título executivo*<sup>37</sup>. Esse tipo de acordo tem sido utilizado na resolução de controvérsias relacionadas a direitos individuais e aos difusos. Nesse último caso, o promotor de Justiça pode firmar, por exemplo, um termo de ajustamento com órgãos da administração pública para garantir a produção de bens coletivos: estabelecido o acordo, "*se o governo muda e o próximo administrador não está interessado em investir em saneamento, o Ministério Público pode cobrar do Executivo o valor estipulado, sem discutir em juízo o mérito da questão*"<sup>38</sup>.

A atuação dos promotores de Justiça nas arenas de conflito pode se voltar para a articulação das forças políticas locais e mobilização dos recursos comunitários existentes, principalmente nas comarcas do interior<sup>39</sup>. O envolvimento extragabinete com as populações locais e agências da administração pública ocorre na organização de *blitze* ou diligências, para as quais o promotor requisita a presença de autoridades governamentais e organizações da sociedade civil – pressionando publicamente as primeiras a tomarem medidas de punição administrativa contra as irregularidades observadas. É também possível identificar a sua participação em iniciativas e campanhas conjuntas com setores sociais e políticos, ou ainda, incentivando e orientando grupos na fundação de associações e organizações não governamentais.

É possível, ainda, que membros do MP combinem o cumprimento de suas funções na área cível tradicional com as novas atribuições constitucionais, por meio das Promotorias de Justiça da Comunidade, orientadas para o atendimento de questões individuais (separações, divórcios, pensões alimentícias, interdições, investigações de paternidade, etc) e de questões coletivas (saneamento básico, instalação de telefone público, criação de escolas, creches, postos de saúde, etc)<sup>40</sup>. No primeiro caso, os promotores de Justiça



encaminham os litígios para a assistência judiciária, acionando advogados lotados na Defensoria Pública ou nas próprias promotorias. No segundo, desenvolvem um trabalho de informação e de orientação sobre os novos direitos sociais e encaminham as demandas das populações locais às agências estatais.

Esses relatos empíricos parecem indicar a capacidade estratégica do MP de, potencialmente, combinar os temas e problemas das três etapas de ampliação do acesso à Justiça: o da promoção da assistência judiciária aos pobres; o da representação de interesses difusos; o de práticas de conciliação na resolução de demandas e disputas. Contudo, tanto não é possível generalizar as experiências institucionais de alguns Ministérios Públicos Estaduais, como continuam merecendo problematização empírica as práticas institucionais de implementação das normas legais nas diferentes áreas de atuação<sup>41</sup>.

Considerando o universo dos conflitos relativos ao meio ambiente, a ampliação da permeabilidade social do MP para além das demandas típicas das camadas médias exigiria práticas dirigidas à inserção institucional de interesses com menor grau de mobilização social. Um dos efeitos perversos produzidos pela implementação do direito ambiental tem sido a geração de novas formas de exclusão e de segregação social, como aquelas advindas de políticas públicas de criação de áreas ambientalmente protegidas<sup>42</sup>. Dependendo do grau de rigor da lei, ou da interpretação que se faça dela, as camadas sociais moradoras dessas áreas são duplamente vitimizadas, seja pela sua criminalização em função dos “danos” causados ao meio ambiente, seja pelo impedimento legal da instalação de equipamentos de infra-estrutura urbana, o que, nesse caso, acaba por produzir uma série de “conflitos entre direitos”: o direito ao meio ambiente *versus* o direito à terra, à habitação, ao saneamento básico, ao trabalho.

Assim, do ponto de vista da ampliação do acesso à Justiça, a participação diferencial dos grupos sociais no processo de definição dos problemas públicos, na mobilização de interesses e nas experiências de situações de risco requer a lida institucional com as especificidades dos direitos difusos de indivíduos e de grupos de

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>37</sup> O título extrajudicial e/ou título executivo são documentos estabelecidos pelo Código de Processo Civil, artigo 585, inciso II. Com vistas a ampliar e facilitar o acesso à Justiça, eles passam a ser previstos na Lei da Ação Civil Pública de 1985; na Lei de Pequenas Causas, de 1984 (hoje Juizados Especiais Cíveis e Criminais); no Código de Defesa do Consumidor; e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

<sup>38</sup> Cf. *Revista da Associação Paulista do Ministério Público*, ano I, nº 9, agosto de 1997, p.7.

<sup>39</sup> Referentes às cidades de pequeno e de médio porte. Para a descrição a seguir, cf. em PEREIRA SILVA (1999) os relatos e descrições, formulados pelos próprios promotores, das suas atividades em comarcas do Estado de São Paulo.

<sup>40</sup> Criadas pelo Ministério Público do Estado do Paraná e instaladas nos bairros periféricos da cidade de Curitiba, elas constituem o “atendimento ao público extragabinete” e têm como “fim precípua propiciar atendimento jurídico gratuito à população carente da capital paranaense.” (CAVALCANTI, 1999).

<sup>41</sup> Dados quantitativos sobre os conflitos processados no MP têm indicado uma expressiva predominância do uso da ação civil pública nas diversas áreas de atuação em comparação ao uso do inquérito civil. (Cf. LOPES, 1998).

<sup>42</sup> Esse tem sido o caso típico dos conflitos em áreas de mananciais e também em áreas rurais e semi-rurais, nas quais a criação de Unidades de Conservação restringe as



**Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos**

Débora Alves Maciel

atividades econômicas de populações tradicionais locais. A esse respeito, cf. DIEGUES (1996).

<sup>43</sup> Também na área da Infância e da Adolescência, cabe a problematização dos riscos diferenciais vividos pelos jovens pobres nas periferias urbanas em função da sua condição de mão-de-obra do crime organizado e de clientela preferencial do sistema de Justiça, predominantemente voltado para o processamento de crimes individuais. A esse respeito, cf. ZALUAR (1997).

<sup>44</sup> Esses limites da atuação do MP são identificados por LOPES (2000), que detectou a baixa expressão quantitativa de inquéritos civis em oposição às ações civis públicas. Esse tipo de indicador não elimina, a meu ver, questões de natureza qualitativa quanto à dinâmica de construção e resolução de conflitos nas audiências públicas, etapa do processo inquisitorial civil.

<sup>45</sup> Os membros do MP têm assento nos Conselhos, previstos constitucionalmente, dos quais participam agentes governamentais e setores da sociedade civil, e que têm como objetivo acompanhar, normatizar e/ou deliberar sobre políticas públicas setoriais. No caso do CONSEMA (Conselho Estadual do Meio Ambiente), um dos universos empíricos da minha pesquisa, convivem versões diversas do problema ambiental, o que tem exigido dos seus membros um intenso processo de negociação política em torno do significado da lei.

indivíduos inseridos em múltiplos processos de exclusão<sup>43</sup>. A natureza polissêmica dos interesses difusos – resultante da fragmentação social da sua universalidade conceitual – passa a exigir do MP um distanciamento significativo dos métodos de resolução de conflitos baseados na operação típica de subsunção do fato à norma.

Se o uso do instrumento judicial da ação civil pública expressa tipicamente a adesão a essa operação, a adoção das práticas extrajudiciais não implicam, necessariamente, o abandono de interpretações estritamente jurídicas das demandas e dos conflitos, assim como podem adquirir um significado meramente instrumental. Isso tende a ocorrer quando: a) a escolha de meios não judiciais de resolução de conflitos é pautada por decisões unívocas e *a priori* quanto ao significado da lei, desconsiderando o conjunto dos interesses envolvidos e os impactos distributivos desiguais que podem ser gerados pela sua aplicação; b) o uso do inquérito civil adquire um sentido meramente formal (limitado às ações judiciais que ele possa instruir) ou meramente estratégico (como instrumento de pressão, seja pela sua instauração ou pela simples ameaça de fazê-lo). Esses sentidos conferidos a esse procedimento inquisitorial subestimam as suas potencialidades como meio de reunião e de manifestação dos vários segmentos envolvidos nos conflitos<sup>44</sup>. Da mesma forma, o tipo de *performance* desses atores em arenas públicas pode gerar formas heterônomas de resolução de controvérsias se, ao falarem “em nome da lei”, restringem o espaço de negociação entre os diversos agentes e interesses sociais envolvidos nas disputas<sup>45</sup>.

Diante disso, o papel democrático relevante a ser desempenhado pelos membros do MP em arenas específicas de conflito estaria em oferecer, como “representantes da lei”, os parâmetros normativos para a ação dos indivíduos e grupos de indivíduos, contraindo a instrumentalidade dos interesses em jogo, equilibrando a assimetria das posições, e contribuindo, dessa forma, para a emergência de consensos socialmente construídos. Esse perfil de atuação institucional exigiria não só a produção de mecanismos mais estreitos de interação entre o MP, órgãos governamentais e as diversas organizações sociais<sup>46</sup>. A escuta dos relatos publicamente menos audíveis dos conflitos ambientais permitiria inserir interes-



ses de grupos e de camadas sociais cujo silêncio institucional pode estar associado aos processos assimétricos de competição pela atenção pública. Nessa direção, provavelmente também se ampliariam as condições para a construção, de fato, do meio ambiente como bem comum, assim como as potencialidades dos ideais da lei de desafiar as desigualdades da estrutura social.

## Conclusão

As reformas recentes de democratização do acesso à Justiça acabaram por conferir às instituições judiciais um papel significativo na operacionalização de mecanismos de inclusão social, constituindo os seus agentes como mais um ator a compor as arenas de conflito. Contudo, as expectativas democratizantes da expansão normativa do direito não estão dissociadas da produção de mecanismos que permitam deformalizar os rituais judiciais. No caso do Ministério Público brasileiro, é um problema de investigação empírica identificar os impactos de suas decisões nas dinâmicas sociais de conflito e de consenso, assim como as suas potencialidades e limites institucionais na construção e generalização de práticas de resolução de conflitos, capazes de reduzir as distâncias sociais, rituais e simbólicas entre o conjunto dos cidadãos e a lei. ■

*Abstract:* This article discusses the new role of Brazilian Public Prosecutor's Office in defense of diffuse interests, highlighting the dilemmas between the presupposition of the universality of environmental interest in the society and the social inequality. Therefore, it is questioned the formalist resolution of disputes based in the typical judicial operation subordinating the fact in to the norm because the "environmental protection" can take various meanings in the specific conflict contexts.

*Uniterms:* Brazilian Public Prosecutor's Office, social conflict, environmental protection, diffuse interests, judicial procedure of conflicts resolution.

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos

Débora Alves Maciel

<sup>46</sup> Projeto identificável em fragmentos da retórica institucional, como este de um promotor da área ambiental: "A atuação do Ministério Público em conjunto com os órgãos administrativos e associações de proteção na consecução de políticas ambientais localizadas, por meio da elaboração de termos de ajustamento (...) sinaliza para uma atuação dirigida a buscar a proteção dos interesses difusos na esfera extrajudicial, desenvolvendo mecanismos de participação democrática com órgãos governamentais e organizações não governamentais e contribui para consolidar o perfil institucional (...). A função ministerial circunscrever-se-ia à elaboração do modelo paradigmático [do termo de ajustamento] com os órgãos técnicos governamentais e organizações não governamentais." (ANDRADE, 1999: 235 e 237)



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

## Bibliografia

- ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana no Brasil: um recorte temático. *BIB.* (35), 1993, pp. 3-24.
- ANDRADE, Roberto de C. Execução ou ação civil pública: por uma atuação preventiva do Ministério Público a proteção do meio ambiente. In: VIGLIAR, José Marcelo M. & MACEDO JR., Ronaldo P. (orgs.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo, Atlas, 1999.
- ARANTES, Rogério. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14(39), 1999, pp. 83-102.
- BRANDT, Maria Elisa A. O conflito entre empregadas e empregadores domésticos e a atuação do sindicato: os sentidos da mediação. *Paper* apresentado no GT "Violência, Direitos e Justiça". *XXIV Encontro Anual da ANPOCS*, Rio de Janeiro, Petrópolis, 2000.
- BIRBAUN, Pierre. Conflitos. In: BOUDON, R. (org.). *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1998.
- CAPPELLETTI, M. & GARTH, B. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre, Sérgio A. Fabris Editor, 1988.
- CARVALHO, Isabel & SCOTTO, Gabriela. (orgs.). *Conflitos sócio-ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro, IBASE, 1995a.
- \_\_\_\_\_ & BARRETO, Andrea. (orgs.). *Conflitos sociais e meio ambiente: desafios políticos e conceituais*. Rio de Janeiro, IBASE, 1995b.
- CAVALCANTI, Rosângela B. *Cidadania e acesso à Justiça*. São Paulo, IDESP/Ed. Sumaré, 1999.
- CORNACCHIONI, Paulo Sérgio. Uma visão crítica (e autocrítica) da dicotomia cível-crime. In: FERRAZ, Antônio A. M. C. (org.). *Ministério Público. Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- COSTA, Sérgio *et alii*. Negociando riscos: expansão viária e conflitos ambientais no Brasil. *Novos Estudos, CEBRAP*, São Paulo, (55), 1999, pp. 157-175.
- DIEGUES, Antônio C. *O mito da natureza intocada*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- DUNLAP, Riley *et alii*. Global environmental concern: results from an international public survey. *Environment*, (35), 1993.
- FALCÃO NETO, Joaquim de Arruda. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do judiciário. In: LAMOUNIER, B. *et alii*. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo, T.A. Queiroz, 1981.
- FUKS, Mário. *Arenas de ação de debate públicos: os conflitos ambientais e a emergência*



- do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, s/d. Tese (doutorado). IUPERJ, mimeo.
- \_\_\_\_\_. Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: a disputa em torno da definição de um novo problema social. *Paper* apresentado no GT "Ecologia e Sociedade". *XX Encontro Anual da ANPOCS*, Minas Gerais, Caxambu, 1996.
- \_\_\_\_\_. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB*, (49), 2000, pp. 79-94.
- FERRAZ, Antônio A. M. C. Apontamentos sobre o inquérito civil. *Justitia*, 54(157), 1992.
- GAMSON, William & MODIGLIANI, Andre. Media discourse and public opinion on nuclear power: a constructionist approach. *American Journal of Sociology*, 95(2), 1989, pp.1-38.
- GRYNSZPAN, Mário. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. In: PANDOLFI, Dulce C. *et alii.* (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- HILGARTNER, Stephen & BOSK, Charles. The rise and fall of social problems: a public arenas model. *American Journal of Sociology*, 94(1), 1988, pp. 53-78.
- JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à Justiça: um olhar retrospectivo. *Revista Estudos Históricos*, 9(8), 1996, pp.389-402.
- LOPES, Júlio Aurélio Vianna. *Democracia associativa e constituição de 1988: o novo Ministério Público brasileiro*. Rio de Janeiro, 1998. Tese (doutorado). IUPERJ, mimeo.
- MACEDO JR., Ronaldo P. A evolução institucional do Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. C. (org.). *Ministério Público. Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, patrimônio cultural e dos consumidores. Lei 7347/85 e legislação complementar*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Interesses difusos: conceitos e legitimação para agir*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1997.
- MAZZILLI, H. *Manual do promotor de justiça*. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1987.
- \_\_\_\_\_. Independência do Ministério Público. In: FERRAZ, A. A. M. C. (org.). *Ministério Público. Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- MORAIS, José L. Bolzan. *Mediação e arbitragem. Alternativas à jurisdição*. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 1999.
- OFFE, Clauss. New social movements: challenging the boundaries of institutional politics. *Social Research*, 52(4), 1985, pp. 817-868.
- PAIXÃO, Antônio Luis. Crime, controle social e consolidação da democracia: as metáforas

Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel



Conflito social, meio ambiente e sistema de Justiça: notas sobre o novo papel do Ministério Público brasileiro na defesa de interesses difusos  
Débora Alves Maciel

- da cidadania. In: REIS, Fábio W. & O'DONNELL, G. (orgs.). *Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas*. Rio de Janeiro, Vértice/IUPERJ, 1989.
- \_\_\_\_\_. & BEATO, Cláudio. Crimes, vítimas e policiais. *Tempo Social*, 9(1), 1997, pp. 233-248.
- PANDOLFI, Dulce C. Percepção dos direitos e participação social. In: PANDOLFI, Dulce C. *et alii.* (orgs.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- PEREIRA SILVA, Cátia Aida. *Novas facetas da atuação dos promotores de justiça. Um estudo sobre o Ministério Público e a defesa dos interesses sociais*. São Paulo, 1999. Tese (doutorado). USP, mimeo.
- SALLES, Carlos Alberto. Legitimidade para agir: desenho processual da atuação do Ministério Público. In: FERRAZ, A.A.M.C. (org.). *Ministério Público. Instituição e Processo*. São Paulo, Atlas, 1997.
- SANTOS, Boaventura de Souza *et alii.* Os tribunais nas sociedades contemporâneas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ano 11, 30, 1989.
- SOUZA FILHO, Carlos F. Marés. Os direitos invisíveis. In: OLIVEIRA, F. & PAOLI, Maria Célia (orgs.). *Os sentidos da democracia*. Petrópolis, Vozes, 1999.
- TATE, C. Neal & VALLINDER, T. *The global expansion of judicial power*. New York, University Press, 1995.
- TRUBECK, David. Complexity and contradiction in the legal order: Balbus and the challenge of critical social thought about law. *Law and Society Review*, 11, 1977.
- UNGER, Mangabeira. *O direito na sociedade moderna*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- VIANNA, Luiz Werneck *et alii.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro, Revan, 1999.
- VIEIRA, Paulo Freire. Ciências sociais e ecologia. *BIB*, (33), 1992, pp. 3-32.
- VIOLA, Eduardo. O movimento ecológico no Brasil (1971-1991): da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In: GOLDEMBERG, M. (org.). *Ecologia, ciência e política*. Rio de Janeiro, Revan, 1992.
- ZALUAR, Alba. Exclusão e políticas públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12(25), 1997, pp. 29-47.
- \_\_\_\_\_. Violência e Crime. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo, ANPOCS/Ed. Sumaré, 1999.