

PROMOTORES DA DEMOCRACIA? PERFIL, VALORES E ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL NO BRASIL

Fábio Kerche¹
Marjorie Marona²
Mariela Campos Rocha³

RESUMO

O Ministério Público brasileiro é uma instituição dotada de ampla autonomia e significativa margem de discricionariedade, inclusive no exercício da função eleitoral, em que promotores atuam na fiscalização da legalidade e da integridade do processo democrático. Com base em dados de um *survey* nacional realizado com membros do Ministério Público que atuam e atuaram na Justiça Eleitoral, este artigo analisa o perfil sociodemográfico, as trajetórias profissionais, as motivações de ingresso na carreira, as orientações ideológicas e as percepções políticas desses agentes. A pesquisa revela que, embora o Ministério Público Eleitoral não constitua uma carreira específica, sua atuação é marcadamente vocacional, com elevada identificação com princípios axiológicos. Identificam-se clivagens internas relevantes, tanto quanto à diversidade ideológica quanto às avaliações críticas em relação ao sistema político. Os resultados desafiam visões homogeneizadoras da instituição, sugerindo que sua atuação na seara eleitoral é permeada por disputas valorativas, desigualdades estruturais, orientações ideológicas plurais e racionalidades múltiplas. O artigo contribui para o aprofundamento do debate sobre o papel das burocracias autônomas na governança democrática e fornece subsídios para o aperfeiçoamento institucional da Justiça Eleitoral.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público Eleitoral; burocracia representativa; justiça eleitoral brasileira; *survey* com elites; governança democrática.

¹ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ) | [ORCID](#).

² Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO | [ORCID](#).

³ Pontifícia Universidade Católica (PUC) | [ORCID](#).

PROMOTERS OF DEMOCRACY? PROFILE, VALUES, AND PERFORMANCE OF THE ELECTORAL PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE IN BRASIL

ABSTRACT

The Brazilian Public Prosecutor's Office is an institution endowed with broad autonomy and significant discretionary power, particularly in its electoral function, where prosecutors are responsible for overseeing the legality and integrity of the democratic process. Based on national *survey* data collected from members of the Public Prosecutor's Office who work and have worked in the Electoral Justice system, this article analyzes the sociodemographic profile, professional trajectories, career motivations, ideological orientations, and political perceptions of these agents. The findings show that, although the Electoral Public Prosecutor's Office is not a distinct career track, its operation tends to be vocationally driven, with strong adherence to axiological principles. Important internal cleavages are identified, both regarding ideological diversity and critical evaluations of the political system. These results challenge monolithic views of the institution, suggesting that its performance in the electoral arena is shaped by normative disputes, structural inequalities, plural ideological orientations, and multiple rationalities. The article contributes to the scholarly debate on the role of autonomous bureaucracies in democratic governance and offers insights for improving the institutional functioning of Electoral Justice in Brazil.

KEYWORDS: Electoral Public Prosecutor's Office; representative bureaucracy; Brazilian electoral justice; elite survey; democratic governance.

1. INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição de 1988, o Ministério Público (MP) brasileiro passou por uma profunda transformação institucional, deixando de ser um órgão vinculado ao Poder Executivo para adquirir autonomia funcional e administrativa, sem subordinação aos Poderes Judiciário ou Legislativo. Essa reconfiguração foi acompanhada da adoção de garantias institucionais destinadas a reforçar a independência de seus membros, como a inamovibilidade, a promoção por antiguidade, a irredutibilidade de vencimentos, a dificuldade de demissão e o princípio do promotor natural. Tais salvaguardas operam como mecanismos de proteção contra interferências políticas e hierárquicas indevidas. Em contrapartida, como observa Fukuyama (2014), quanto maior a autonomia conferida a servidores públicos não eleitos, maior é a possibilidade de que estes “estabeleçam suas próprias agendas, além de qualquer tipo de controle político” (p. 61).

Para além da autonomia institucional, o Ministério Público dispõe de ampla margem de discricionariedade na interpretação e aplicação das normas jurídicas, sobretudo em contextos marcados por ambiguidade normativa e lacunas legislativas. Essa margem decisória, combinada com uma estrutura organizacional descentralizada e pouco hierarquizada, favorece a construção de entendimentos próprios por parte dos promotores acerca dos limites, objetivos e prioridades de sua atuação. O exercício da discricionariedade envolve, inevitavelmente, certo grau de arbitrariedade (Lotta & Santiago, 2017) e amplia o espaço de produção normativa no interior da burocracia (Schoenbrod, 1993). A literatura sobre burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) enfatiza justamente a distância entre a norma legal abstrata e sua concretização cotidiana, sendo a atuação discricionária uma característica constitutiva também do trabalho de promotores e promotoras (Lipsky, 2019). No caso brasileiro, a combinação entre autonomia funcional e baixa densidade hierárquica configura um campo decisório descentralizado e altamente individualizado no interior do Ministério Público (Kerche, 2020).

Embora a autonomia e a discricionariedade não sejam, em si mesmas, incompatíveis com regimes democráticos, seus efeitos institucionais tornam-se particularmente relevantes no caso do Ministério Público brasileiro em razão do amplo escopo de suas atribuições. Para além da atuação penal tradicional, o MP é incumbido da defesa de direitos coletivos e sociais e da fiscalização do processo

eleitoral, o que o converte em um dos principais vetores de judicialização da vida pública. Mesmo no campo penal, historicamente mais associado ao princípio da legalidade estrita, reformas recentes ampliaram significativamente a margem de escolha dos membros da instituição, como a negociação de penas e a condução de investigações criminais sem a mediação policial, mudanças impulsionadas por decisões dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário (Kerche & Marona, 2023).

Diante de um arranjo institucional que combina discricionariedade elevada, baixa hierarquia interna e mecanismos limitados de coordenação e alinhamento, torna-se particularmente relevante compreender os valores, crenças e percepções dos membros do Ministério Público. Conforme argumenta Lipsky (2019), em instituições com frágil supervisão hierárquica e ampla margem decisória, os atributos individuais dos burocratas tendem a influenciar de forma significativa suas práticas institucionais. No caso do MP, conhecer quem são seus integrantes, como se posicionam ideologicamente e como percebem o sistema político é condição central para compreender tanto o funcionamento cotidiano da instituição quanto seu papel nos dilemas contemporâneos da governança democrática.

Essa agenda analítica dialoga diretamente com a teoria da burocracia representativa, segundo a qual a legitimidade e a responsividade do aparato estatal estariam associadas à sua capacidade de refletir a diversidade demográfica da sociedade (representação passiva), o que, em determinadas condições, poderia favorecer a defesa ativa de grupos socialmente sub-representados (representação ativa) (Keiser, 2010; Johnston & Houston, 2018). No entanto, o Ministério Público brasileiro está longe de corresponder a esse ideal normativo. Em contraste com a composição majoritariamente feminina, negra e popular da sociedade brasileira, a instituição permanece fortemente marcada pela predominância de homens brancos oriundos das camadas sociais mais privilegiadas, o que levanta questões relevantes sobre diversidade, responsividade e desigualdades internas.

É nesse contexto que esse artigo se volta a uma das atribuições centrais do Ministério Público: sua atuação na Justiça Eleitoral. Cabe aos promotores e procuradores eleitorais fiscalizar a legalidade, a moralidade administrativa e a integridade do processo eleitoral, desempenhando papel estratégico em um ambiente caracterizado por elevada judicialização da política. Quem são os membros do MP que exercem essa função? Que valores normativos e orientações ideológicas mobilizam? Como percebem o sistema político e de que modo suas

características demográficas, trajetórias profissionais e visões sobre política se articulam à sua atuação institucional? Estas são as questões centrais que o artigo busca responder, com base em dados de um *survey* nacional aplicado entre agosto e outubro de 2024 a membros do Ministério Público brasileiro (Ribeiro, Kerche, & Amaral, 2025).

Ao fazê-lo, o artigo oferece três contribuições principais para a literatura. Primeiro, qualifica o debate sobre burocracias autônomas ao demonstrar empiricamente que elevados níveis de autonomia institucional não produzem, necessariamente, homogeneidade normativa ou ideológica, mas podem coexistir com clivagens internas relevantes e racionalidades plurais. Segundo, ao mapear a diversidade de perfis, valores e orientações entre promotores eleitorais, os resultados tensionam leituras normativas simplificadoras que tratam o Ministério Público como um ator tecnocrático, neutro ou uniformemente progressista, evidenciando-o como um campo institucional atravessado por disputas valorativas e desigualdades estruturais. Terceiro, o artigo mostra que a atuação na Justiça Eleitoral opera como um espaço específico de seleção e socialização vocacional, marcado por maior peso de motivações axiológicas e compromisso normativo com a democracia sem, contudo, produzir alinhamento ideológico unívoco entre seus integrantes. Essas evidências contribuem para refinar teoricamente a compreensão sobre o papel das burocracias autônomas na governança democrática, especialmente em contextos de judicialização intensa da política.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais três seções. A próxima seção apresenta um panorama analítico da estrutura e das atribuições do Ministério Público Eleitoral no contexto da governança eleitoral brasileira. A terceira seção analisa os dados empíricos do *survey*, com foco nos membros que atuaram na seara eleitoral. A última seção reúne as considerações finais, sintetizando os principais achados e suas implicações analíticas e normativas.

2. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA GOVERNANÇA ELEITORAL BRASILEIRA: ESTRUTURA, ATRIBUIÇÕES E DESAFIOS

A Justiça Eleitoral brasileira constitui um arranjo institucional singular no contexto comparado, caracterizado pela concentração de funções normativas, administrativas e jurisdicionais em um mesmo aparato institucional. Essa

configuração, consolidada a partir da Constituição de 1988, ampliou significativamente o papel do sistema de justiça na regulação da competição política, inserindo o Brasil de forma emblemática no fenômeno mais amplo da judicialização da política (Hirschl, 2004; Tate & Vallinder, 1995). No campo eleitoral, a judicialização não se limita à resolução de litígios, mas envolve a produção de regras, a fiscalização do processo e a interpretação contínua dos limites da ação política.

A estrutura da Justiça Eleitoral — composta pelo Tribunal Superior Eleitoral e pelos Tribunais Regionais Eleitorais — tem sido frequentemente descrita como um modelo híbrido, que combina magistrados de carreira e membros oriundos de outros ramos do Judiciário e da advocacia. Mais relevante do que a descrição formal dessa composição, contudo, é o efeito institucional que ela produz: um alto grau de insulamento decisório e uma centralização normativa no topo do sistema, combinados com ampla margem de interpretação e aplicação descentralizada das regras nos níveis regionais e locais (Marchetti, 2008; Norris, 2014). Esse desenho cria um ambiente institucional no qual decisões técnicas e jurídicas assumem forte impacto político, ao mesmo tempo em que escapam, em larga medida, aos mecanismos tradicionais de controle democrático.

É nesse contexto que se insere a atuação do Ministério Público Eleitoral (MPE). A Constituição atribui ao Ministério Público a função de fiscal da ordem jurídica e da normalidade do processo eleitoral, conferindo-lhe legitimidade para atuar tanto de forma preventiva quanto repressiva. Diferentemente de outras esferas de atuação ministerial, porém, o MPE não constitui uma carreira específica. Promotores e procuradores eleitorais exercem essa função por meio de designações temporárias, acumulando-a com suas atribuições regulares no Ministério Público Federal ou nos Ministérios Públicos Estaduais.

Essa característica institucional tem implicações relevantes para a análise da discricionariedade e da autonomia. A ausência de uma carreira eleitoral própria, somada à temporariedade das designações, limita mecanismos formais de socialização profissional, padronização de práticas e coordenação interna. Ao mesmo tempo, reforça a autonomia individual dos membros designados, que passam a exercer funções centrais na governança eleitoral sem uma trajetória institucional estruturada ou incentivos claros de progressão específicos à área (Kerche, 2020). O resultado é um campo decisório fortemente dependente dos atributos individuais dos agentes que o ocupam.

A literatura sobre burocracias autônomas e burocratas de nível de rua oferece chaves analíticas úteis para compreender essa dinâmica. Em contextos organizacionais marcados por baixa densidade hierárquica e ampla margem decisória, a distância entre normas formais e sua aplicação concreta tende a ser preenchida por julgamentos individuais, rotinas informais e interpretações próprias dos agentes (Lipsky, 2019; Lotta & Santiago, 2017). No caso do Ministério Público brasileiro, essa dinâmica é intensificada pelas garantias funcionais que protegem seus membros de interferências externas e internas, ampliando o espaço para a produção normativa no interior da própria burocracia (Schoenbrod, 1993).

Embora existam iniciativas institucionais voltadas à coordenação da atuação eleitoral — como recomendações, manuais e ações de capacitação promovidas por órgãos superiores —, esses instrumentos operam em um contexto no qual a autonomia decisória dos promotores é amplamente preservada. Assim, a governança eleitoral brasileira combina centralização normativa formal com descentralização prática da aplicação das regras, deslocando para os agentes de base uma parcela significativa das decisões que afetam a competição política e a integridade do processo eleitoral.

Dessa forma, mais do que um pano de fundo institucional, a atuação do Ministério Público Eleitoral constitui um elemento analítico central para compreender os dilemas contemporâneos da judicialização e da governança democrática no Brasil. Compreender quem são os promotores eleitorais, quais valores mobilizam, como se posicionam ideologicamente e como percebem o sistema político permite avançar para além de análises institucionais abstratas, iluminando os mecanismos concretos por meio dos quais a autonomia e a discricionariedade se traduzem em práticas que moldam o funcionamento da democracia.

3. O ‘SURVEY’ COM OS PROMOTORES ELEITORAIS

A pesquisa que foi usada como base para este artigo, “Quem são os(as) membros(as) do Ministério Público?”, foi realizada entre 15 de agosto e 6 de outubro de 2024, com o objetivo de investigar o perfil sociodemográfico, as trajetórias profissionais e as percepções dos membros do Ministério Público brasileiro (Ribeiro, Kerche, & Amaral, 2025). A coleta de dados foi feita por meio de um questionário eletrônico, enviado aos e-mails institucionais de todos os integrantes registrados

no Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Ao todo, foram obtidas 2.054 respostas, o que representa uma amostra significativa, de 16% do universo do MP. O desenho metodológico envolveu a aplicação de um *survey* online com amostragem por cotas e posterior ponderação dos dados, a fim de assegurar a representatividade dos diferentes estados da federação. A margem de erro estimada da amostra é de aproximadamente 1,98% e um nível de confiança de 95%.

A opção metodológica pelo uso de *survey* se justifica por sua capacidade de capturar, de forma sistemática e comparável, as percepções e características de grandes grupos de indivíduos sobre determinados fenômenos sociais. Esse tipo de pesquisa é particularmente adequada para estudos que envolvem descrição e análise de atitudes, crenças, opiniões e comportamentos de populações amplas e dispersas, sobretudo quando o interesse reside na mensuração de padrões agregados e na identificação de variáveis explicativas (Babbie, 2011).

O uso de *surveys* com elites burocráticas tem se mostrado um instrumento relevante para compreender como valores, formações e experiências moldam o comportamento institucional de agentes públicos com poder discricionário. Pesquisas com membros do Judiciário, da magistratura e do Ministério Público têm evidenciado como essas percepções subjetivas afetam a implementação de políticas públicas, a fiscalização eleitoral e o grau de responsividade democrática (Johnston & Houston, 2018). Assim, a escolha metodológica se alinha à literatura especializada sobre estudos de burocracias representativas e elites estatais (Keiser, 2010; Lipsky, 2019).

Nesta pesquisa, o questionário indagou se o membro do MP já atuou na área eleitoral. A alta taxa de integrantes com experiência nessa área sugere que essa atuação é comum dentro do órgão. Entre os membros do MP que pertencem ao Ministério Público Estadual ou ao Ministério Público Federal, incluindo o Ministério Público do Distrito Federal (MPDF), 62,24% declararam já ter atuado na Justiça Eleitoral. Esse dado revela que atuar como promotor ou procurador eleitoral não é apenas uma atribuição eventual, mas sim uma experiência bastante comum para a maioria dos membros desses ramos do MP.⁴

⁴ Destaca-se que os Ministérios Públicos do Trabalho (MPT) e Militar (MPM) não possuem atribuições legais ou constitucionais para o exercício funcional perante a Justiça Eleitoral. Assim, embora alguns respondentes vinculados ao MPT e ao MPM tenham declarado já ter atuado na Justiça Eleitoral, tal informação revela provável atuação prévia em outro ramo do Ministério Público (antes do ingresso no MPT ou MPM), ou erro de interpretação da pergunta. Diante dessa incongruência normativa, optou-se por restringir a análise

No Ministério Público Estadual, a alta taxa de participação se explica pela própria estrutura da Justiça Eleitoral brasileira, na qual promotores estaduais atuam na primeira instância da Justiça estadual e, por consequência, nas zonas eleitorais. A designação desses promotores para funções eleitorais faz parte da rotina institucional e se distribui de forma relativamente homogênea entre as diversas unidades da federação, embora com variações em função do porte das comarcas e do volume do eleitorado.

No Ministério Público Federal e no Ministério Público do Distrito Federal, a atuação também é significativa, mas se concentra sobretudo na esfera da Procuradoria Regional Eleitoral e na Procuradoria-Geral Eleitoral. Membros do MPF e do MPDF assumem atribuições no âmbito da Justiça Eleitoral em segunda instância e junto ao Tribunal Superior Eleitoral, o que contribui para o elevado percentual observado. Essa participação reflete tanto a natureza federalizada do sistema eleitoral quanto a importância estratégica que esses dois ramos do Ministério Público da União desempenham na defesa da ordem democrática e na fiscalização da legalidade do processo eleitoral.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 QUEM SÃO OS PROMOTORES ELEITORAIS?

Esta seção analisa o perfil sociodemográfico, as trajetórias profissionais, os níveis de expertise, as motivações para ingresso na carreira e as orientações ideológicas e percepções políticas dos membros do Ministério Público com atuação na Justiça Eleitoral. O objetivo é compreender de que modo atributos individuais e trajetórias institucionais se articulam à governança eleitoral em um contexto marcado por elevada autonomia e discricionariedade.

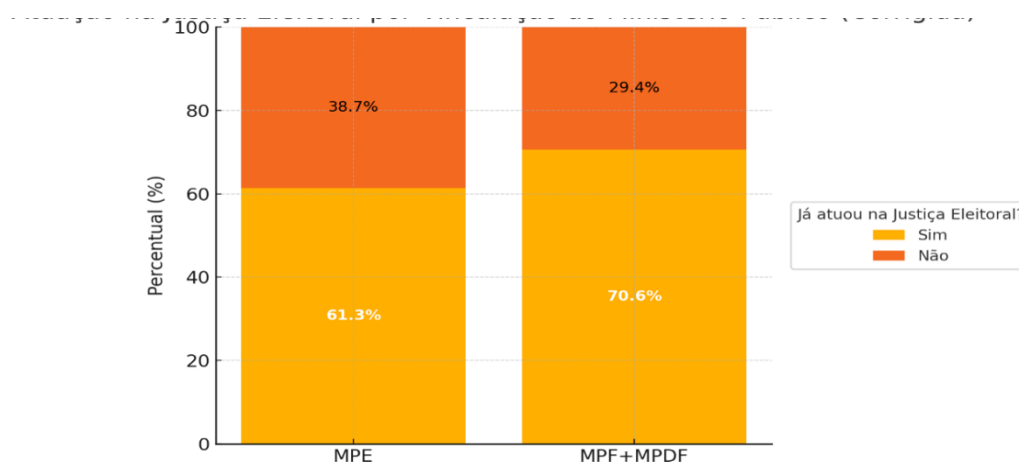
4.1.1 ATUAÇÃO ELEITORAL, TRAJETÓRIAS E DESIGUALDADES INTERNAS

exclusivamente aos ramos do MP que efetivamente possuem competência para exercer tais funções, ou seja, o Ministério Público Estadual e o Ministério Público Federal (incluindo o Ministério Público do Distrito Federal). Assim, as análises e percentuais apresentados referem-se apenas a esses ramos institucionais, de modo a preservar a validade substantiva dos resultados.

Como marcos institucionais e trajetórias de ingresso estruturam desigualdades internas no acesso à atuação eleitoral? Os dados indicam que a atuação na Justiça Eleitoral constitui uma experiência disseminada no interior do Ministério Público brasileiro, alcançando mais de seis em cada dez membros, o que reflete a capilaridade institucional do MP na governança eleitoral.

Figura 1

Promotores com atuação na Justiça Eleitoral por ramos do Ministério Público (MP Estadual e MP Federal e do Distrito Federal)



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

Quando analisadas as trajetórias de ingresso na carreira, observa-se que a atuação eleitoral se distribui entre diferentes coortes geracionais, mas essa distribuição não é neutra do ponto de vista institucional. Marcos normativos como a Constituição de 1988 e, sobretudo, a Lei da Ficha Limpa (LC n. 135, 2010) operam como referências estruturantes de socialização profissional, produzindo gerações com diferentes repertórios normativos e expectativas de atuação. Promotores ingressantes após 2011, por exemplo, iniciam sua trajetória já sob um regime eleitoral mais restritivo, no qual a fiscalização da elegibilidade assume centralidade desde o início da carreira.

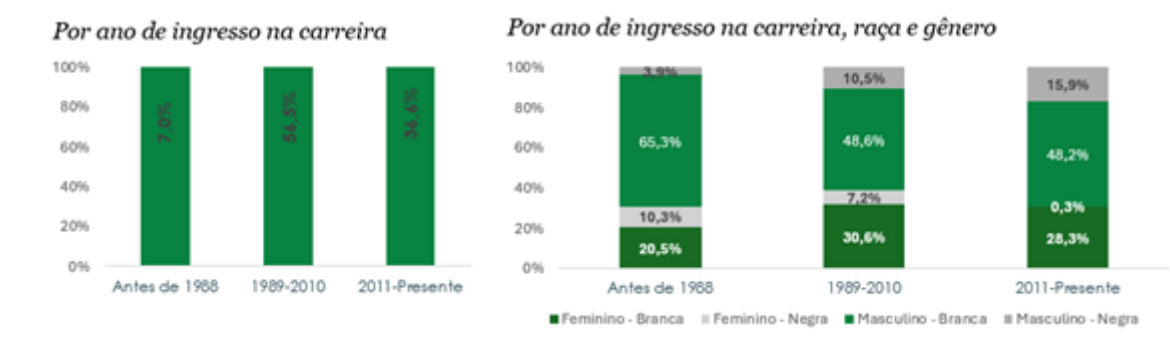
Entretanto, a incorporação de novos marcos normativos não se traduz automaticamente em maior equidade interna. A análise conjunta de geração, raça e gênero sugere que, embora haja diversificação progressiva entre os ingressantes mais recentes, a atuação eleitoral permanece marcada por assimetrias raciais e de gênero persistentes. Em particular, mulheres negras seguem sub-representadas,

indicando que a ampliação normativa da agenda eleitoral não foi acompanhada por transformações equivalentes na composição social dos agentes responsáveis por sua implementação.

À luz da literatura sobre burocracia representativa, esses achados apontam para limites na realização da representação passiva no interior do Ministério Público Eleitoral (Keiser, 2010), uma vez que mudanças institucionais e normativas não se convertem automaticamente em maior diversidade demográfica entre os agentes incumbidos de sua aplicação. Embora as figuras evidenciem variações na composição racial e de gênero entre diferentes coortes de ingresso, o teste do qui-quadrado não identifica associação estatisticamente significativa entre ano de ingresso na carreira e raça/gênero entre os promotores com atuação na Justiça Eleitoral ($\chi^2 = 8,22$; gl = 6; p = 0,22). As diferenças observadas devem, portanto, ser interpretadas como padrões descritivos, e não como associações estruturais entre essas dimensões.

Figura 2

Promotores com atuação na Justiça Eleitoral



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

4.1.2 EXPERTISE ELEITORAL E REPRODUÇÃO DE DESIGUALDADES

A especialização eleitoral reduz ou reproduz desigualdades internas no Ministério Público? A análise dos níveis de expertise entre os promotores com atuação na Justiça Eleitoral mostra que, em termos agregados, o grau de qualificação desses agentes é semelhante ao observado no conjunto da carreira.

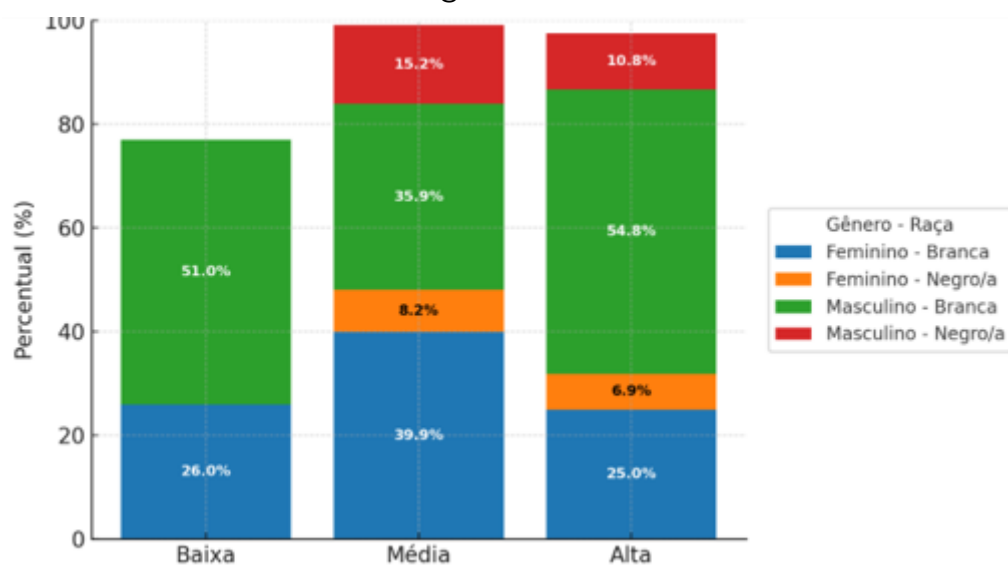
Esse dado sugere que a atuação eleitoral não constitui, em si, um espaço reservado a uma elite técnica restrita.

Contudo, quando a expertise é desagregada por raça e gênero, emergem padrões claros de desigualdade. O cruzamento entre nível de especialização e marcadores sociais revela a existência de um funil institucional: enquanto há maior diversidade nos níveis intermediários de expertise, os postos de maior especialização — associados a maior prestígio, capital simbólico e influência decisória — permanecem concentrados majoritariamente entre homens brancos. Mulheres, especialmente mulheres negras, enfrentam barreiras persistentes à consolidação profissional nesse topo da especialização eleitoral.

Esse padrão indica que o acúmulo de experiência e capital técnico não opera como mecanismo corretivo das desigualdades estruturais, mas tende a reproduzi-las. A especialização, longe de neutralizar assimetrias, parece reforçar hierarquias internas já existentes, o que tem implicações diretas para a distribuição de poder no interior do Ministério Público Eleitoral.

Figura 3

Promotores com atuação na Justiça Eleitoral por nível de expertise, raça e gênero



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

4.1.3 MOTIVAÇÕES PARA INGRESSO E VOCAÇÃO ELEITORAL

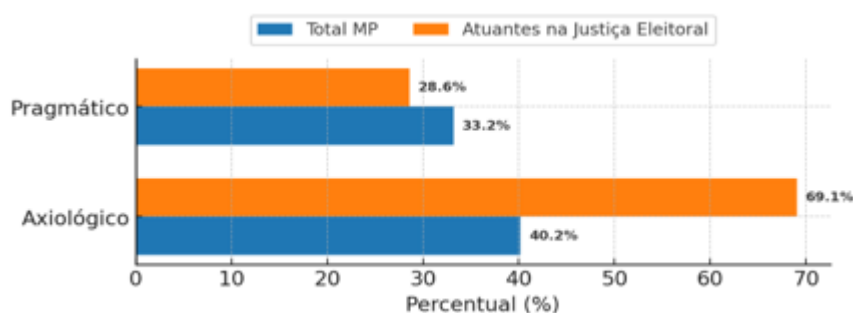
A atuação na Justiça Eleitoral está associada a um perfil vocacional distinto no interior do Ministério Público? A análise das motivações para ingresso na carreira ministerial revela que razões axiológicas e pragmáticas coexistem de forma complexa no interior do Ministério Público. De modo geral, valores associados à realização de justiça, defesa de direitos e compromisso institucional convivem com considerações relacionadas à estabilidade, remuneração e prestígio da carreira, compondo identidades profissionais híbridas.

Essa configuração, contudo, se altera de forma significativa quando se observa exclusivamente o grupo de promotores que atuaram na Justiça Eleitoral. Entre esses agentes, as motivações axiológicas assumem peso claramente superior, enquanto razões pragmáticas aparecem de forma relativamente menos expressiva. A baixa incidência de respostas não classificadas entre os atuantes eleitorais também sugere maior coesão discursiva e clareza vocacional nesse grupo.

Esses achados indicam que a atuação na Justiça Eleitoral opera como um espaço específico de seleção — e possivelmente de socialização — vocacional, atraindo ou exigindo agentes com maior identificação normativa com a missão institucional do Ministério Público. Importa destacar, contudo, que esse engajamento axiológico não implica alinhamento ideológico homogêneo, como será explorado adiante.

Figura 4

Motivação para ingresso na carreira (categoria): total x atuantes na Justiça Eleitoral



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

4.2 O QUE PENSAM OS PROMOTORES ELEITORAIS?

4.2.1 ORIENTAÇÕES IDEOLÓGICAS: CONVERGÊNCIAS E FRAGMENTAÇÕES

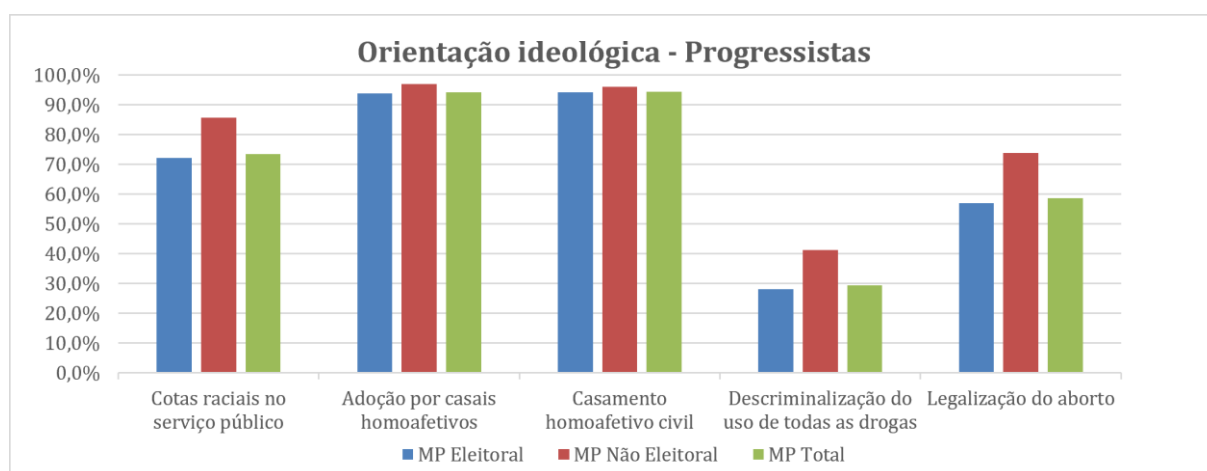
Em quais dimensões a atuação eleitoral produz convergência ideológica e em quais produz fragmentação? A análise das orientações ideológicas dos promotores eleitorais confirma que o Ministério Público não constitui um bloco ideologicamente homogêneo. Ao contrário, os dados revelam uma combinação de convergências normativas e fragmentações temáticas.

Nos campos dos direitos civis e do garantismo penal, observa-se elevada convergência em posições progressistas e garantistas, sugerindo a existência de núcleos normativos relativamente institucionalizados no interior do MP. Esses consensos indicam limites compartilhados à discricionariedade, mesmo em um contexto de elevada autonomia funcional.

Em contraste, as dimensões moral e econômica apresentam maior fragmentação ideológica. Em temas como aborto, drogas, privatização e redistribuição, coexistem posições distintas e, por vezes, tensionadas, indicando que essas áreas permanecem menos normativamente estruturadas e mais abertas à influência das trajetórias individuais e convicções pessoais dos agentes.

Figura 5

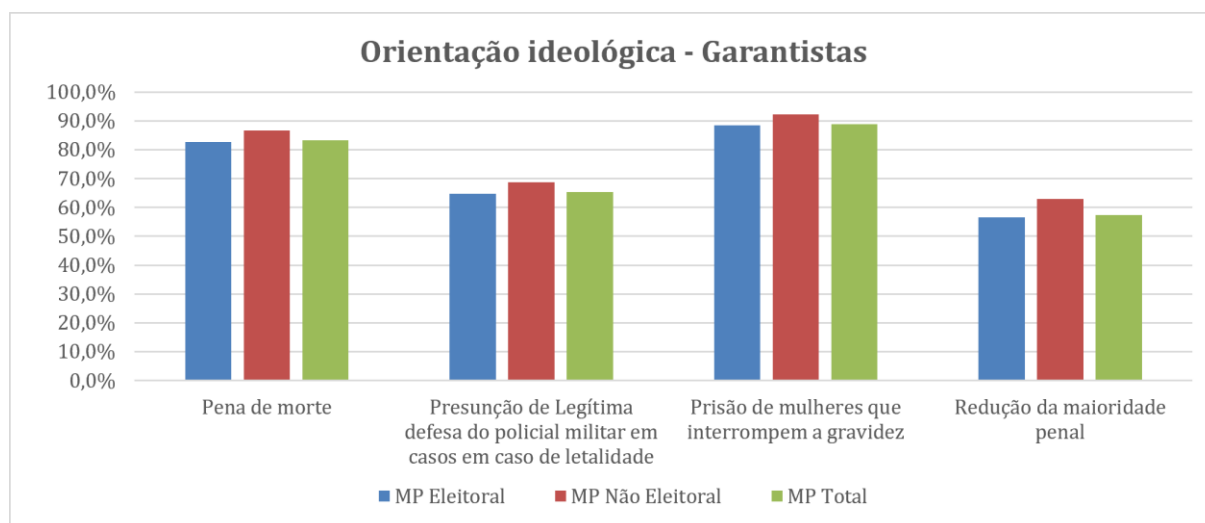
Orientação Ideológica: progressistas versus conservadores



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

Figura 6

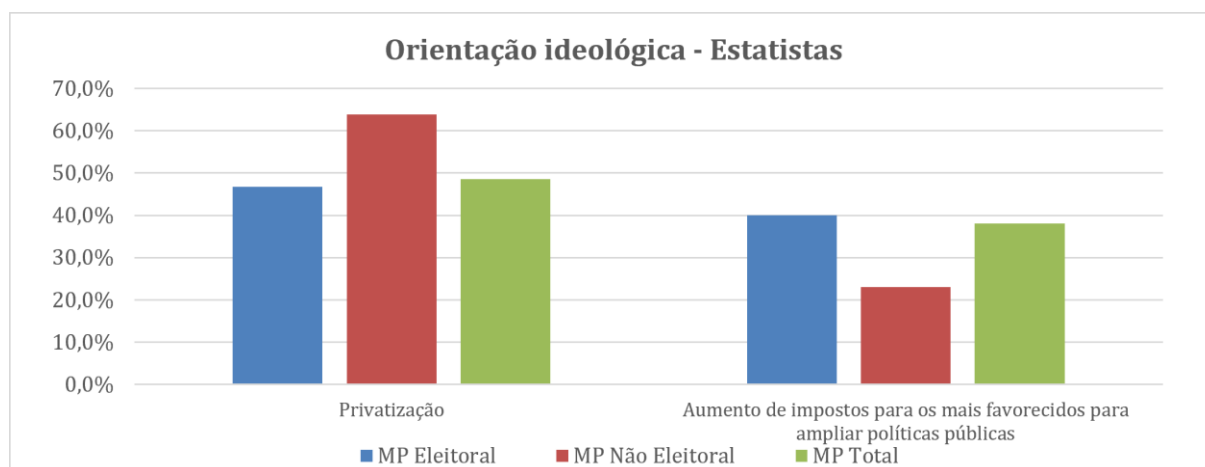
Orientação Ideológica: punitivistas versus garantistas



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

Figura 7

Orientação ideológica: liberais versus estatistas



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche, Amaral, 2025

4.2.2 PERCEPÇÕES POLÍTICAS E INSTITUIÇÕES

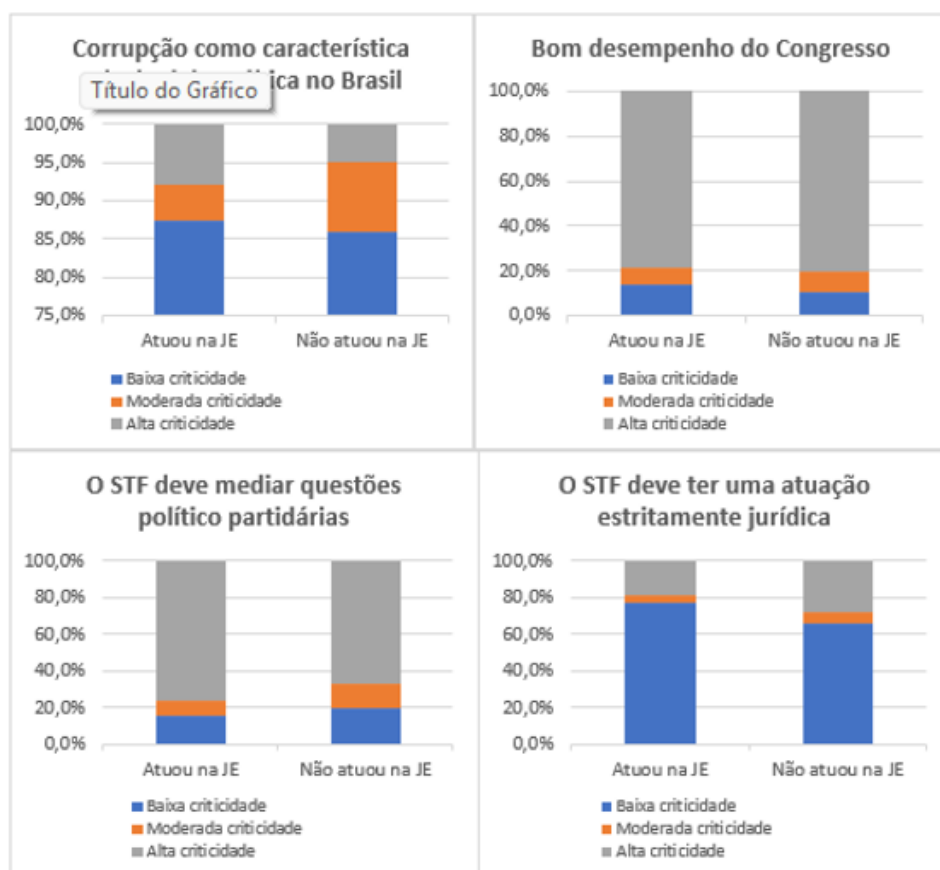
Como a experiência eleitoral molda avaliações normativas sobre instituições políticas? As percepções políticas dos promotores revelam consensos críticos e clivagens específicas. Há amplo acordo em torno da ideia de que a corrupção

constitui traço estrutural da política brasileira e de que o Congresso Nacional desempenha suas funções de forma insatisfatória. Esses padrões atravessam diferentes ramos do MP e não distinguem, de forma significativa, atuantes e não atuantes na Justiça Eleitoral.

As clivagens emergem de forma mais clara nas avaliações sobre o papel do Supremo Tribunal Federal. Promotores com atuação eleitoral tendem a manifestar maior resistência ao protagonismo político do STF, ao mesmo tempo em que relativizam a defesa de uma atuação estritamente jurídica da Corte. Esse padrão sugere uma postura pragmática de vigilância institucional: crítica à politização excessiva, mas reconhecimento da complexidade do papel judicial em contextos de judicialização intensa da política.

Figura 8

Percepções políticas dos membros do Ministério Público com atuação na Justiça Eleitoral



Fonte: Elaborada pelos autores a partir de Ribeiro, Kerche e Amaral (2025).

Em conjunto, os resultados indicam que a atuação na Justiça Eleitoral não produz homogeneidade normativa ou ideológica, mas opera como um espaço institucional no qual se intensificam tanto o engajamento axiológico quanto a visibilidade das clivagens internas do Ministério Público. Autonomia e discricionariedade, longe de gerar alinhamento automático, ampliam a relevância dos atributos individuais na conformação da governança eleitoral, com implicações diretas para a qualidade da democracia.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo investigou o perfil, os valores, as orientações ideológicas e as percepções políticas dos membros do Ministério Público brasileiro com atuação na Justiça Eleitoral, a partir de uma base empírica inédita construída com dados de *survey* aplicado nacionalmente. Ao analisar sistematicamente quem são esses agentes, como se posicionam e como avaliam o sistema político, o estudo buscou contribuir para uma compreensão mais fina do funcionamento das burocracias autônomas em contextos de elevada judicialização da política.

Os resultados permitem qualificar a literatura sobre burocracias autônomas ao demonstrar que elevados níveis de autonomia institucional e ampla margem de discricionariedade não produzem, necessariamente, homogeneidade normativa ou ideológica. No caso do Ministério Público Eleitoral, a combinação entre autonomia funcional, baixa hierarquia interna e designações temporárias faz com que atributos individuais — como geração de ingresso, perfil sociodemográfico, grau de expertise, orientações ideológicas e percepções políticas — assumam papel explicativo central na conformação das práticas institucionais. A autonomia, longe de gerar alinhamento interno automático, convive com clivagens relevantes e racionalidades múltiplas.

Nesse sentido, os achados tensionam leituras normativas simplificadoras que tratam o Ministério Público como um ator tecnocrático, neutro ou uniformemente progressista. A análise empírica revela um campo institucional marcado por desigualdades estruturais persistentes, especialmente em termos de raça e gênero, e por uma heterogeneidade ideológica significativa. Embora se observem convergências em torno de certos valores — como direitos civis e garantismo penal —, há clivagens expressivas em pautas morais e econômicas,

indicando que a atuação ministerial não pode ser compreendida como monolítica ou ideologicamente linear.

Ao mesmo tempo, o artigo mostra que a atuação na Justiça Eleitoral opera como um espaço específico de seleção e socialização vocacional. Os promotores e procuradores que desempenham funções eleitorais apresentam, de forma consistente, maior peso de motivações axiológicas e maior identificação com valores institucionais associados à defesa da legalidade, da moralidade administrativa e da integridade democrática. Essa dimensão vocacional, contudo, não se traduz em alinhamento ideológico unívoco. Ao contrário, ela convive com pluralidade de orientações e com avaliações críticas diferenciadas sobre o sistema político, reforçando a ideia de que engajamento normativo e diversidade ideológica não são dimensões excludentes.

No plano das percepções políticas, os resultados refinam a compreensão sobre a relação entre burocracias autônomas e governança democrática. Os promotores eleitorais combinam forte ceticismo em relação ao Congresso Nacional e à corrupção com maior resistência ao protagonismo político do Supremo Tribunal Federal, ao mesmo tempo em que relativizam fronteiras excessivamente rígidas entre atuação jurídica e política. Esse padrão sugere que a experiência eleitoral intensifica avaliações normativas complexas, marcadas menos por adesões binárias e mais por uma postura pragmática de vigilância crítica em relação às instituições.

Em conjunto, os achados indicam que o Ministério Público Eleitoral não deve ser compreendido nem como um ator puramente técnico, nem como um agente homogêneo de contenção democrática. Trata-se de um campo institucional atravessado por disputas valorativas, desigualdades internas, orientações ideológicas plurais e diferentes interpretações sobre o papel do sistema de justiça na política. Ao evidenciar essas dinâmicas, o artigo contribui para refinar teoricamente os debates sobre judicialização, discricionariedade burocrática e governança democrática, mostrando como esses processos se articulam, concretamente, no interior de uma burocracia altamente autônoma.

Embora os resultados tenham natureza predominantemente exploratória, eles oferecem insumos relevantes para uma agenda de pesquisa voltada ao estudo empírico das burocracias autônomas e de seus efeitos sobre o processo político. O banco de dados produzido permite avançar, em pesquisas futuras, para análises

inferenciais e modelagens mais robustas que investiguem os determinantes da atuação institucional, suas variações regionais e suas implicações normativas.

Compreender quem são, o que pensam e como avaliam a política os promotores eleitorais é, portanto, passo fundamental não apenas para o aperfeiçoamento da Justiça Eleitoral, mas também para uma compreensão mais realista dos dilemas contemporâneos da governança democrática no Brasil.

REFERÊNCIAS

- Babbie, E. (2011). *Métodos de pesquisa de survey* (2ª ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay*. Nova York: Farrar, Straus and Giroux.
- Hirschl, R. (2004). *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- Johnston, K., & Houston, J. (2018). Representative bureaucracy: does female police leadership affect gender-based violence arrests? *International Review of Administrative Sciences*, 84(1), 3-20.
<https://doi.org/10.1177/0020852315619222>
- Keiser, L. R. (2010). Representative bureaucracy. In R. F. Durant (Ed.), *The Oxford handbook of American bureaucracy* (pp. 260-282). Oxford: Oxford University Press.
- Kerche, F. (2020). When the party accused of a crime is the president: the Federal Public Prosecutor's Office and the US 'ad hoc' prosecutor. *Novos Estudos CEBRAP*, 39, 641-659.
- Kerche, F., & Marona, M. (2023). *A política no banco dos réus: a Operação Lava Jato e a erosão da democracia no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica.
- Lipsky, M. (2019). *Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos*. Brasília: Enap.
- Lotta, G., & Santiago, A. (2017). Autonomia e discricionariedade: Matizando conceitos-chave para o estudo da burocracia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, 83, 21-42.
- Marchetti, V. (2008). Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. *Dados*, 51(4), 865-893. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582008000400003>
- Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ribeiro, L., Kerche, F., & Amaral, O. E. (2025). *Quem são e o que pensam os (as) integrantes do Ministério Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa.

Schoenbrod, D. (1993). *Power without responsibility: how Congress abuses the people through delegation*. New Haven: Yale University Press.

Tate, C. N., & Vallinder, T. (1995). *The global expansion of judicial power*. Nova York: NYU Press.

Fábio Kerche: Pesquisador da Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB) e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGCP/UNIRIO). -mail: fkerche@gmail.com.

Marjorie Corrêa Marona: é professora do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e pesquisadora do Observatório da Justiça no Brasil e na América Latina (OJb-AL). É doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com estágio de doutoramento no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, mestre em Filosofia do Direito e graduada em Direito pela UFMG. Sua trajetória de pesquisa concentra-se nas relações entre democracia, justiça, instituições políticas, Poder Judiciário e representação, com atuação destacada no campo de *judicial politics*. É autora e coautora de livros e artigos sobre justiça, democracia e instituições políticas, entre eles *A política no banco dos réus: a operação Lava-Jato e a erosão da democracia no Brasil*, obra vencedora do prêmio de melhor obra científica da ANPOCS em 2023. maronamarjorie@gmail.com.

Mariela Campos Rocha: Atua como professora da Pontifícia Universidade Católica (PUC) e como pesquisadora no Datatempo - CP2. Foi pesquisadora de pós doutorado no INCT - Instituto da Democracia e da Democratização da Comunicação (UFMG), na Fundação Oswaldo Cruz - Minas - FIOCRUZ - MINAS (2023) e na Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES (2019). É doutora (2018) e mestra (2013) em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais

(UFMG). Fez doutorado sanduíche na University of Texas at Austin (2017). Especializou-se em Informática em Educação pela Universidade Federal de Lavras - UFLA (2004). Fez bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG (2003). E-mail: mariela.rocha@gmail.com

Data de submissão: 12/08/2025

Data de aprovação: 06/02/2026