



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Sociais**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E OS SEUS DISCURSOS DE VALORIZAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

Autor: Bernardo Barbosa Matos

**Brasília, março de 2019.**



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Sociais**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E OS SEUS DISCURSOS DE VALORIZAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

Autor: Bernardo Barbosa Matos

Dissertação apresentada a banca examinadora, como requisito parcial de avaliação para obtenção do título de Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília.

**Brasília, março de 2019.**



**Universidade de Brasília**  
**Instituto de Ciências Sociais**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**MINISTÉRIO PÚBLICO E OS SEUS DISCURSOS DE VALORIZAÇÃO  
INSTITUCIONAL**

Autor: Bernardo Barbosa Matos

Orientadora: Profa. Dra. Mariza Velloso Motta Santos (SOL/UnB)

Banca:

Prof. Dr. Luís Roberto Cardoso de Oliveira  
(DAN/UnB)

Prof. Dr. Sérgio Barreira Faria Tavoraro  
(SOL/UnB)

Prof. Dr. Bruno Moretti (SOL/UnB)

**Brasília, março de 2019.**

## **Ministério Público da União e os seus discursos de valorização institucional**

Defesa de dissertação, apresentada à banca examinadora, como requisito final de avaliação para obtenção do título de Mestre em Sociologia pela Universidade de Brasília.

Banca Examinadora:

---

Profª. Dra. Mariza Velloso Motta Santos (Orientadora) - SOL/UnB

---

Prof. Dra. Luís Roberto Cardoso de Oliveira (Examinador) - DAN/UnB

---

Prof. Dr. Sérgio Barreira de Faria Tavolaro (Examinador) – SOL/UnB

---

Prof. Dr. Bruno Moretti (Suplente) – SOL/UnB

Data de aprovação: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

*À Cyn, meu amor.*

## **Agradecimentos**

“Todo o estudioso da natureza deve ter por suspeito o que o intelecto capta e retém por predileção” (BACON, 1984, p. 29).

Como em tantas outras áreas da vida humana, a experiência da pesquisa acadêmica pode ser vivenciada pelas pessoas de diferentes maneiras. Para mim, é a oportunidade de uma jornada, repleta de riscos e inseguranças, que somente com muito esforço pode ser levada até o fim, e da qual se retorna com um tesouro precioso. Esse tesouro pode assumir muitas formas para muitas pessoas. Para mim, como prenuncia a epígrafe acima, é a oportunidade de me desvencilhar de parte dos meus preconceitos, de ajustar melhor a vista, para compreender um pouco melhor a mim mesmo e o mundo ao meu redor.

Assim, em primeiro lugar, agradeço à vida pela oportunidade dessa odisséia intelectual, que espero que sirva para que eu mesmo e os futuros leitores deste texto desenvolvam uma melhor compreensão de si e dos outros.

Agradeço também aos meus pais que, desde sempre, ainda que à distância, foram uma presença constante nos caminhos que percorri na vida e, nessa qualidade, sem dúvida, são também coautores do presente trabalho, ao menos nas suas partes meritórias.

Não cabem em palavras a dimensão dos agradecimentos que devo à minha amiga, minha parceira, minha esposa Cyntia, pela sua presença em minha vida, e não só ao longo desta pesquisa. O seu brilho, a sua inteligência e a sua capacidade crítica estão presentes também em todas as passagens do texto que possuírem algum valor.

Sou grato ainda aos pais da Cyntia, Seu Arlindo e Dona Mary, pelo constante suporte, sem o qual seria impossível chegar ao fim deste trabalho.

Agradeço também à minha orientadora, Profª. Dra. Mariza Velloso Motta Santos, que, juntamente com o Prof. Dr. Carlos Benedito Martins, foram meus primeiros professores no Departamento de Sociologia, numa matéria acerca da Sociologia dos Intelectuais. Surgiu aí o meu interesse de fazer mestrado em Sociologia, e as primeiras sementes da presente pesquisa. Desde então, a Prof. Mariza me acompanhou e apoiou ao longo de toda essa jornada intelectual, tal qual Virgílio acompanhou Dante.

Por fim, deixo os meus agradecimentos aos meus examinadores, Prof. Dr. Luís Roberto Cardoso de Oliveira, Prof. Dr. Sérgio Barreira de Faria Tavolaro e Prof. Dr. Bruno

Moretti. Suas valiosas críticas e considerações, já na banca de qualificação, moldaram decididamente a forma que assumiu essa jornada.

## Resumo

A proposta desta pesquisa é analisar a construção, desenvolvimento e consolidação dos discursos de valorização acerca do Ministério Público, principalmente entre 1971 e 2004, período em que ganhou força um novo discurso acerca dessa instituição, que, incorporado, em larga medida, ao texto da Constituição de 1988, vai lhe proporcionar um enorme ganho de atribuições, prerrogativas e prestígio social.

Para tanto, abordei, em primeiro lugar, os antecedentes históricos desse discurso, ou seja, como, desde à época do Império, e ao longo dos diversos momentos da República, foram sendo articulados os discursos de valorização tanto do Ministério Público quanto da carreira de promotor de justiça. Destaquei que a compreensão dos elementos simbólicos que constituem as séries de sentido desses discursos, depende de sua avaliação em conjunto com os discursos do restante da burocracia estatal, bem como com aqueles em circulação na sociedade em geral.

Quanto ao objeto principal da pesquisa, foram utilizados tanto os textos produzidos pelos intelectuais filiados ao Ministério Público - sejam artigos acadêmicos sejam notas técnicas produzidas pelas entidades representativas dos promotores de justiça -, quanto textos legais e suas respectivas exposições de motivos, tudo sob as lentes da análise de discurso, como técnica de pesquisa. Nesse segmento, conferiu-se especial ênfase aos conflitos com outros setores da alta burocracia jurídica, ocasionados pelo empoderamento do Ministério Público, em parte, decorrente do seu novo discurso de valorização.

Por fim, busco examinar alguns desdobramentos da consolidação desse novo discurso acerca do Ministério Público, em especial no que tange à sua posição na estrutura do Estado em geral, e no sistema de justiça criminal em específico, bem como no seu recém-adquirido papel de “guardião da sociedade”.

**Palavras-chave:** organizações, burocracia, intelectuais, análise de discurso, história do Ministério Público brasileiro.



## Abstract

The purpose of this research is to analyze the construction, development and consolidation of valuation discourses about the Public Prosecution Service, mainly between 1971 and 2004, during which a new discourse about this institution was strengthened, which, to a large extent, was incorporated to the Constitution of 1988, and provided it with an enormous gain of attributions, prerogatives and social prestige.

For that, I first discussed the historical antecedents of this discourse, that is, how, since the time of the Empire, and throughout the various moments of the Republic, the discourses of appreciation of both the Public Ministry and the career of public prosecutor. I emphasized that the understanding of the symbolic elements that constitute the series of meaning of these discourses depends on their evaluation in conjunction with the discourses of the rest of the state bureaucracy, as well as with those in circulation in society in general.

As for the main object of the research, both the texts produced by the organic intellectuals of the Public Prosecution Service - whether academic articles or technical notes produced by entities representing the prosecutors - were used, as well as legal texts and their respective explanations, all under the lens of discourse analysis, as a research technique. In this segment, special emphasis was placed on conflicts with other sectors of high legal bureaucracy, occasioned by the empowerment of the Public Prosecution Service, in part, resulting from its new valorization discourse.

Finally, I seek to examine some developments in the consolidation of this new discourse on the Public Prosecution Service, especially with regard to its position in the structure of the State in general, and in the criminal justice system in particular, as well as in its newly acquired role of "guardian of society".

**Keywords:** organizations, bureaucracy, intellectuals, discourse analysis, history of the Brazilian Public Ministry.

## Sumário

<i>Introdução</i> .....	12
1. Primeiras palavras .....	12
2. Método e técnica de pesquisa .....	21
2.1. O meu lugar de fala .....	22
2.2. A coleta e organização dos dados .....	23
2.3. A análise dos dados .....	26
<i>Capítulo 1 – Juristas como intelectuais e profissionais</i> .....	34
<i>Capítulo 2 – Histórico dos discursos sobre o Ministério Público</i> .....	40
1. O Período Imperial (1822-1889) .....	41
2. A Primeira República (1889-1930).....	49
3. O Golpe de 1930 .....	59
4. O Estado Novo .....	65
5. A República Populista (1945-1964) .....	72
6. Ditadura Militar: tutela da sociedade e legalidade autoritária .....	77
7. A continuidade da reforma administrativa .....	88
8. A Constituição Federal de 1969 .....	94
<i>Capítulo 3 – O discurso reconstruído acerca do Ministério Público</i> .....	96
1. A construção da consciência nacional do Ministério Público .....	96
2. A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.....	105
3. A chegada dos novos direitos .....	113
4. A Lei de Ação Civil Pública .....	115
5. A Carta de Curitiba.....	121
6. A Constituição Federal de 1988 .....	124
7. O amadurecimento do discurso reconstruído no início da década de 1990 .....	133
8. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado .....	141
9. A identidade profissional e as novas Leis Orgânicas .....	143
10. Uma temporada de embates .....	154
<i>Capítulo 04 – Desdobramentos do discurso reconstruído acerca do Ministério Público</i> .....	166
1. A natureza jurídica do Ministério Público .....	166
2. O Ministério Público e o sistema de justiça criminal.....	173

<b>3. O Ministério Público e políticas públicas.....</b>	<b>185</b>
<b><i>Considerações finais.....</i></b>	<b>195</b>
<b><i>Bibliografia referenciada.....</i></b>	<b>202</b>

## Introdução

### 1. Primeiras palavras

Em termos gerais, o objeto desta pesquisa são os discursos de valorização das carreiras da alta burocracia jurídica estatal brasileira. Busco observar não só como esses grupos constroem esse discurso, aproveitando muitos elementos simbólicos da linguagem jurídica e do imaginário social em geral, mas também a sua penetração nos demais segmentos da sociedade, em especial na “classe política”<sup>1</sup>. Contudo, examinar o conjunto desses discursos de valorização exigiria um trabalho de maior fôlego que uma dissertação de mestrado. Daí a opção de focar apenas nos discursos de valorização da carreira de promotor de justiça<sup>2</sup>.

Inicialmente, é necessário esclarecer, para os fins do presente trabalho, o que se entendeu por alta burocracia jurídica.

O discurso jurídico perpassa toda a burocracia moderna. Assim, a diferença entre a burocracia jurídica estatal e a não-jurídica é a ênfase nesse ou em outro discurso técnico. Basta um exame rápido nos editais de muitos concursos públicos para carreiras estatais não-jurídicas, para observar que a quase totalidade deles inclui, entre os temas a serem cobrados na prova, um capítulo dedicado à “legislação pertinente”, o que atesta a importância que o discurso jurídico assume mesmo para esses profissionais<sup>3</sup>.

As instituições que compõem essa burocracia jurídica seguem um mesmo padrão, em relação à estrutura das carreiras que as integram. Há uma carreira principal (juiz, promotor de justiça, advogado público etc.), que é apoiada por uma constelação de carreiras auxiliares (técnicos administrativos, técnicos de segurança, analistas especializados etc.). A alta burocracia jurídica seria composta pelos integrantes dessas carreiras principais.

---

<sup>1</sup> Denomino classe política, o conjunto de indivíduos, cuja principal ocupação é a atividade política no contexto partidário, como deputados federais e presidentes de partidos políticos, por exemplo.

<sup>2</sup> Ao longo do trabalho, utiliza-se o termo promotor de justiça por simplificação, para se referir ao conjunto dos membros da carreira principal do Ministério Público. Contudo, o nome formal do cargo varia em cada ministério público, e, dentro de cada um desses segmentos, de acordo com a posição do indivíduo na carreira. Por exemplo, no Ministério Público Federal (MPF), o nome do cargo inicial é procurador da república, e depois o profissional potencialmente avança para os cargos de procurador regional da república e subprocurador-geral da república (art. 44 da Lei Complementar nº 75/93). Já no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o servidor inicia a sua carreira como promotor de justiça adjunto, passa a promotor de justiça e potencialmente termina a sua trajetória como procurador de justiça (art. 154 da Lei Complementar 75/93). A mesma coisa acontece em cada um dos 26 ministérios públicos estaduais, no Ministério Público do Trabalho (MPT) (art. 86 da Lei Complementar 75/93) e no Ministério Público Militar (MPM) (art. 119 da Lei Complementar 75/93).

<sup>3</sup> Como exemplo, basta examinar o edital do concurso do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal ([http://www.cespe.unb.br/concursos/CBMDFCOMBATENTE2011/arquivos/ED\\_1\\_2011\\_CBM\\_DF\\_COMBATENTE\\_ABERTURA\\_V7.PDF](http://www.cespe.unb.br/concursos/CBMDFCOMBATENTE2011/arquivos/ED_1_2011_CBM_DF_COMBATENTE_ABERTURA_V7.PDF)), onde se constata a centralidade que o estudo da legislação pertinente desempenha no ingresso nessas carreiras.

Quanto ao marco teórico da pesquisa, considero importante a referência à Sociologia das Organizações, uma vez que é dentro do campo burocrático<sup>4</sup>, ou mais especificamente da burocracia jurídica estatal, que esses discursos surgem e se desenvolvem. A estrutura de sentido do campo burocrático tem influência tanto nas formas assumidas pelas mencionadas narrativas de valorização, quanto nos processos pelos quais ganharam força na sociedade.

Nesse contexto, é importante localizar essa discussão no contexto brasileiro. Apesar dos esforços de modernização ao longo das últimas décadas, a burocracia estatal brasileira ainda preserva ainda certas práticas caracterizada como “resquícios de patrimonialismo” pelo discurso dominante acerca da administração pública. Independentemente da sua adjetivação, são práticas que devem ser consideradas para se compreender a elaboração e, principalmente, as apropriações desses discursos de valorização profissional, ainda que essa mobilização ocorra de maneira subterrânea.

Por exemplo, é na articulação, ainda que não expressa, entre patrimonialismo, corporativismo e discursos de valorização, que se pode compreender certas estratégias rentistas, ou seja, que buscam converter o prestígio social alcançado por determinadas carreiras em incremento de renda, sob a forma de maiores remunerações. O importante aqui não é avaliar apenas a efetividade dessa estratégia, mas também a forma como ela se constrói e se apresenta como justa, para a sociedade em geral e também subjetivamente para os seus integrantes.

Chama-se rentismo (*rent-seeking*, no original em inglês) a prática de obter renda na arena política, fora dos chamados mecanismos de mercado. É o que, por exemplo, acontece quando um setor da economia obtém, por meio de regulamentação favorável, proteção contra a competição, empréstimos em bancos públicos a juros amigáveis, bem como quando aposentados conseguem aumentar o valor de seus benefícios (HENDERSON, 2016). Na realidade, nada mais é do que uma estratégia<sup>5</sup> de transformação de capital político em capital econômico, utilizando-se do vocabulário conceitual proposto por Bourdieu. Isso pode se dar tanto para favorecimentos mesquinhos, quanto por motivos altruísticos. Frise-se: não é algo em si bom ou ruim.

---

<sup>4</sup> Utiliza-se a palavra campo, no sentido dado ao termo para Bourdieu. Em resumo, para esse autor, o campo seria um segmento do espaço social mobilizado na disputa de uma forma específica de capital cultural, econômico, social ou político (BOURDIEU, 2008, p. 65).

<sup>5</sup> Utiliza-se o termo estratégia para remeter à ideia de que a fixação da renda de determinado grupo profissional é determinada pelo jogo de poder no espaço social mais amplo. As diferentes tomadas de posição do grupo nesse jogo implicam, consciente ou inconscientemente, o ganho ou a perda de capital político e social, o que, por sua vez, tem impacto, ainda que indireto, na sua renda.

Ressalto, contudo, que o objeto do presente estudo não são essas estratégias rentistas consideradas em si mesmas, mas sim os discursos de valorização da alta burocracia jurídica estatal. Menciono essas práticas aqui, em razão de acreditar que elas constituem um importante índice da importância prática dos discursos de valorização profissional, ainda que eles não tenham sido elaborados com uma intenção rentista, ao menos não exclusivamente, e pretendo demonstrar tal circunstância ao longo do trabalho.

É importante enfatizar esse ponto para evitar reducionismos<sup>6</sup>. Frequentemente, na medida em que se percebe como tais, os grupos sociais constroem um discurso de valorização de si, a partir da articulação dos elementos simbólicos disponíveis no espaço social em sentido amplo. Buscam enfatizar os seus aspectos positivos e mitigar ou anular os seus aspectos negativos. Esse discurso tende a se incorporar à identidade dos membros do grupo, por mais que os riscos da inteira possessão por essa máscara social sejam mitigados pela fragmentação das identidades individuais que caracteriza a sociedade moderna<sup>7</sup>. Por isso, o estudo do surgimento e da dinâmica desses discursos de valorização (e são múltiplos, como se verá) não pode ser reduzido ao seu uso estratégico, rentista ou não, por esse ou aquele agente ou grupo social, embora essa dimensão seja importante e não deva ser negligenciada.

Em resumo, os discursos de valorização possuem um importante elemento estratégico, rentista ou não, mas também um importante aspecto subjetivo, relacionado à formação e à reformulação de identidades profissionais. Deve-se considerar, portanto, duas dimensões da questão: o aspecto estratégico e o identitário. Ambas estão entrelaçadas de forma complexa e, por isso, serão examinadas conjuntamente.

Mas afinal, o que se entende por discurso no presente trabalho? Do ponto de vista da linguística, discursos seriam a articulação de elementos de sentido em um texto, entendido aqui o termo “texto”<sup>8</sup> em sentido amplo, a fim de abrigar tanto a linguagem falada quanto escrita (CONLEY, 2005, p. 06). Ademais, trata-se de termo normalmente reservado a amostras mais amplas de linguagem, (FAIRCLOUGH, 2016, p. 21), como falas mais prolongadas e obras literárias. A linguística enfatiza também a relação entre produtor e intérprete do texto.

---

<sup>6</sup> Para Barrett, “‘reduzir’, filosoficamente falando, é explicar um fenômeno que aparece no termo A invocando (ou reduzindo-o) uma outra coisa – o termo B” (BARRETT, 2007, p. 240).

<sup>7</sup> Por fragmentação da identidade individual, refiro-me à progressiva separação das esferas da vida do indivíduo, como o trabalho, a família e o prazer, que antes, nas sociedades pré-modernas, eram integradas de forma mais orgânicas (WEBER, 2008d).

<sup>8</sup> Fairclough considera texto “como uma dimensão do discurso: o ‘produto’ escrito ou falado do processo de produção textual” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 21).

Na perspectiva da sociologia, discurso seria uma discussão ou narrativa de alcance social amplo acerca de determinada questão, ou seja, uma maneira de falar e pensar sobre esse assunto (CONLEY, 2005, p. 07). Nas palavras de Fairclough, “um discurso é um modo particular de construir um assunto”, pois esses assuntos somente assumem a forma de discurso por meio de construções textuais particulares (FAIRCLOUGH, 2016, p. 170). Dessa perspectiva, por exemplo, o chamado discurso médico-científico seria uma forma particular de construir um discurso acerca da medicina, mas não o único, como atesta a existência da pluralidade de outros discursos médicos rotulados modernamente como “medicina alternativa” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 170-171).

Nesse contexto, a ideia de formações discursivas trazida por Foucault (1996) revela-se como uma importante categoria analítica. O autor distancia-se dos linguistas, ao se preocupar com a dinâmica específica e o condicionamento sócio-histórico do discurso. É isso que ele chama de formações discursivas. Para Foucault, o discurso consistiria em “regras para o conjunto particular de enunciados que pertencem a ele e, mais especificamente, em regras para a formação de objetos, em regras para a formação de modalidades enunciativas e posições de sujeito, em regras para a formação de conceitos e em regras para a formação de estratégias” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 67). São essas regras que, de acordo com Foucault, delimitariam, dentro de um discurso, “o que pode ser dito, por quem, e em que ocasiões” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 80).

Ainda para Foucault, que possuía uma postura abertamente construtivista, a formação discursiva seria o local de constituição não só do objeto do conhecimento, dos conceitos<sup>9</sup> e dos argumentos que lhe servem de suporte, mas também do próprio sujeito desse discurso. Por exemplo, é o discurso do ensino que constrói o aluno e o professor como sujeitos desse discurso, e estabelece os elementos simbólicos associados a cada uma dessas posições. Assim, o sujeito seria uma função do discurso, e não o inverso. Nas palavras de Foucault, “descrever uma formulação enquanto enunciado não consiste em analisar as relações entre o autor e o que ele disse (ou quis dizer, ou disse sem querer), mas em determinar qual é a posição que pode e deve ocupar todo indivíduo para ser seu sujeito” (FOUCAULT, 2005, p. 108).

---

<sup>9</sup> Conceitos seriam a “a bateria de categorias, elementos e tipos que uma disciplina usa como um aparato para tratar seus campos de interesse” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 73).

Salientou Foucault ainda que a relação entre os elementos simbólicos, e entre eles e os sujeitos do discurso, não seria fixa, mas sofreria constantes reformulações. Essa fluidez estaria presente, por exemplo, no seu emprego estratégico, pois os mesmos elementos simbólicos poderiam ser mobilizados, simultaneamente ou em momentos distintos, por sujeitos em posições contrapostas nas disputas dentro da comunidade do discurso (ou campo, no vocabulário conceitual desenvolvido por Bourdieu, como se verá abaixo). Cuida-se do que Foucault chama de polivalência tática do discurso (FAIRCLOUGH, 2016, p. 90). Nesse passo, o discurso não seria um arranjo simbólico fixo, mas o local onde aconteceria a reprodução e transformação dessas relações. E é como local de um discurso que cada formação discursiva manteria a sua identidade, mesmo com constantes alterações da sua configuração simbólica (FAIRCLOUGH, 2016, p. 68).

Dessa forma, no contexto da presente pesquisa, os elementos simbólicos de um discurso de valorização poderiam ser reapropriados, de maneira intencional ou não, para a formação de novos discursos de valorização, ou, com o valor invertido, como elementos para a formação de discursos de desvalorização, o que evidenciaria a polivalência tática desses elementos simbólicos. Essa dinâmica teria impacto direto sobre a constituição da subjetividade dos integrantes do grupo referido por esses discursos, embora eles não constituam um discurso total, ou seja, discursos capazes de determinar a configuração da totalidade desse indivíduo.

Tal dinâmica põe em relevo o discurso enquanto texto, o que, por sua vez, deixa claro que a linguística e a sociologia não trazem perspectivas contrapostas. Afinal, em termos sociológicos, o discurso tem que se organizar sob o formato de um discurso linguístico. Compreender como os discursos se formam nas perspectivas sociológica e linguística, ou seja, a “mecânica” do sentido em torno da sua configuração é tão indispensável para o objetivo proposto quanto compreender as particularidades da burocracia jurídica estatal.

Assim, a análise do discurso de valorização de determinado grupo profissional demanda, inicialmente, a identificação do corpo central de elementos simbólicos que compõe esse discurso. Mas vai além. Passa também observar a intertextualidade do discurso, especialmente por identificar a trajetória histórica e a origem de seus elementos simbólicos, possivelmente em outros textos, e como ele se estabelece uma relação de interioridade e exterioridade com outras formações discursivas.



Nessa tarefa, mostra-se pertinente a perspectiva trazida por Fairclough (2016, p. 22) para o trabalho de análise de discurso. Ele propõe que o exame do discurso seja feito a partir de três dimensões distintas, mas estreitamente relacionadas: a) a dimensão de texto deve cuidar da análise propriamente linguística do discurso, do sentido e da relação interna entre os seus termos; b) a dimensão de prática discursiva trata do aspecto da interação de agentes no processo de produção, circulação e interpretação desse texto; c) a dimensão de prática social traz a análise social do texto, em termos das condições de possibilidade e efeitos sociais, que retoma, primariamente, as ideias acerca do discurso trazidas por Foucault, acompanhada do conceito de hegemonia, como inicialmente proposto nos escritos de Gramsci e desenvolvido por outros autores.

De acordo com Barrett (2007, p. 238), o termo hegemonia, no sentido que lhe atribuiu Gramsci, tem origem nos “debates sobre a necessidade da ‘hegemonia’ (influência persuasiva) do proletariado sobre o campesinato no período pré-revolucionário na Rússia”. Nesse contexto, para Barrett, “a melhor maneira de entender hegemonia é como a organização do consentimento, os processos pelos quais se constroem formas subordinadas de consciência, sem recursos à violência e à coerção” (BARRETT, 2007, p. 238). Nisso se aproxima da ideia de dominação legítima em Weber.

Pode-se dizer então que hegemonia é a qualidade de um discurso que naturalizou ou que soube ocultar as relações de poder que lhe são subjacentes. Dessa perspectiva, por exemplo, a ciência possuiria hegemonia no campo do conhecimento, na medida em que foi naturalizada a sua superioridade sobre outras formas de conhecimento, como o tradicional e o religioso, ao menos nas culturas ocidentais. Veja-se que a situação de hegemonia é algo dinâmico, e não estático, ou seja, em torno dela ocorrem diversos enfrentamentos, tanto para a sua manutenção quanto pela sua substituição por outra forma de hegemonia. Essa luta nunca tem um fim. Isso porque, de acordo a leitura de Barrett acerca do pensamento de Laclau e Mouffè (BARRETT, 2007, p. 247):

O caráter incompleto de toda totalidade leva-nos necessariamente a abandonar, como campo de análise, a premissa da “sociedade” como uma totalidade suturada e autodefinida. “Sociedade” não é um objeto válido de discurso. Não há nenhum princípio subjacente isolado que determine – e, portanto, constitua – todo o campo de diferenças.

Ou seja, a sociedade não é e nem será um todo completo, livre de contradições. Os seus fragmentos nunca se encaixarão perfeitamente. As disputas, hegemônicas ou não,

jamais alcançarão um fim. Assim, a sociedade e seus termos estão sempre abertos a serem reapropriados e ressignificados num esforço de construir uma totalidade impossível.

Tal perspectiva é importante, pois enfatiza o caráter aberto e político de qualquer discurso, pois mesmo que exista algo como uma sociedade objetiva e transcendente, ela não é acessível, na sua integralidade, ao conhecimento do indivíduo, e “a ausência do significado transcendental, amplia indefinidamente o campo e o jogo da significação” (BARRETT, 2007, p. 250).

Essa concepção de hegemonia está em consonância com a perspectiva de Foucault acerca da ideia de verdade, que, para esse autor, seria “um sistema de procedimentos ordenados para a produção, regulamentação, distribuição, circulação e operação de enunciados” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 77). Foucault relacionou estreitamente as ideias de verdade e poder, pela utilidade da primeira para a segunda, na medida em que “o poder é tolerável somente na condição de que mascare grande parte de si mesmo” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 78). Todavia, a relação entre discurso e poder é ainda mais estreita, pois, partindo do pressuposto de que o mundo social é composto por uma multidão de discursos justapostos, sobrepostos e desencaixados, o discurso não é simplesmente um instrumento da luta pelo poder, é ele também o próprio objeto dessa disputa. Assim, o aspecto político é indissociável da prática discursiva, que, no mínimo, contribui para a disputa de poder por meio da reprodução de seus pressupostos.

Dessa maneira, os objetos do presente estudo são:

- a) o modo como os elementos simbólicos presentes no campo da burocracia jurídica estatal foram articulados na forma de discursos de valorização da carreira de promotor de justiça, considerando os seus aspectos estratégicos e identitários, principalmente no período compreendido entre 1971 e 2004;
- b) como, para tanto, a linguagem jurídica é mobilizada em sua retórica; e
- c) como essa narrativa ganha força no espaço social mais amplo, de forma a influenciar a política remuneratória desses grupos de burocratas.

Dito isso, o estudo do discurso de valorização de todas as burocracias jurídicas estatais ao longo da história do Brasil, extrapolaria o escopo do que é possível realizar em uma dissertação de mestrado, ou mesmo num trabalho de maior fôlego. É necessário, portanto, um recorte, tanto relativo a qual burocracia será estudada quanto ao período abrangido pelo estudo.

Nesse contexto, optei pelo estudo do Ministério Público, porque, ao menos em uma avaliação inicial, é modernamente o caso mais bem-sucedido da construção de um discurso de valorização por uma burocracia jurídica estatal. Como se verá adiante, muito desse discurso foi produzido intencionalmente, ou seja, com o objetivo de se produzir um discurso de valorização do Ministério Público em geral e da carreira de promotor de justiça em específico. Essa tarefa foi levada a efeito por um grande número de juristas, termo que utilizo para designar os intelectuais do campo jurídico, e, diante disso, será também importante o recurso à Sociologia dos Intelectuais.

É uma história de sucesso que conduziu a carreira de promotor de justiça a patamares cada vez maiores de remuneração, prestígio e reconhecimento<sup>10</sup>. Em anos mais recentes, essa trajetória tem sido supostamente imitada por outras carreiras, como as de advogado público<sup>11</sup> e de defensor público<sup>12</sup>, cujas origens, aliás, estão entrelaçadas com a da carreira de promotor de justiça.

Todavia, é bom que se esclareça desde já que, no Brasil, quando se fala em Ministério Público, não se fala de apenas uma instituição, mas sim uma pluralidade de instituições, com organizações próprias, embora todas compartilhem um conjunto semelhante de atribuições, e, a partir de determinado momento histórico, de um discurso comum de valorização. Cada estado da federação possui um Ministério Público. No âmbito da União, existe o Ministério Público da União, constituído por 04 ramos: o Ministério Público Federal, cuja atuação se concentra no âmbito da Justiça Federal, incluindo aí o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF); o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, cuja principal atribuição é atuar perante a Justiça do Distrito Federal, de modo muito similar aos ministérios públicos estaduais; o Ministério Público do Trabalho, cuja atuação se concentra no âmbito da Justiça do Trabalho; e o Ministério Público Militar, cuja tarefa preponderante é atuar perante a Justiça Militar Federal, que cuida do julgamento dos crimes

---

<sup>10</sup> A validade dessa afirmação é uma das preocupações desse estudo, uma vez que a hipótese de trabalho é que o discurso de valorização do Ministério Público penetrou o espaço social mais amplo. Sobre o assunto, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) (2017) publicou uma pesquisa que aponta que o Ministério Público como a segunda instituição mais importante, atrás apenas da Defensoria Pública, e à frente da Polícia e do Poder Judiciário. Essa mesma pesquisa coloca o Ministério Público na terceira posição em termos de confiabilidade da instituição, atrás da Defensoria Pública e das Forças Armadas. Em termos da qualidade do trabalho desenvolvido, o Ministério Público foi classificado em quarto lugar, atrás das Forças Armadas, da Ordem dos Advogados do Brasil, e, mais uma vez, da Defensoria Pública. Em relação a todos esses indicadores, houve melhoria na avaliação do Ministério Público, quando comparado com a mesma pesquisa similar ocorrida em 2014, realizada também pelo CNMP.

<sup>11</sup> A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (art. 131 da Constituição Federal de 1988).

<sup>12</sup> A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal (art. 134 da Constituição Federal de 1988).

militares praticados pelos integrantes das Forças Armadas. O Ministério Público da União é chefiado pelo Procurador-Geral da República, que reúne em suas mãos uma série de atribuições importantes, como a de propor a ação criminal contra as autoridades com foro por prerrogativa de função no STF e no STJ, e de propor as ações de controle de constitucionalidade junto a este último.

Estabelecidos esses pontos, apresento o plano geral da pesquisa.

Uma das ideias do presente trabalho é que os discursos de valorização profissional do Ministério Público foram desenvolvidos principalmente por intelectuais inseridos dentro do campo jurídico, e que essa circunstância não é neutra, no que se refere à forma assumida por essas formações discursivas. Nesse contexto, dedicarei o Capítulo 1 ao exame de categorias da Sociologia dos Intelectuais, como as de intelectual orgânico, específico e universal, que serão úteis para as análises a serem realizados ao longo do texto.

Dito isso, como se viu, o objeto principal desta pesquisa é o novo discurso de valorização do Ministério Público que foi desenvolvido, consolidado e tornado hegemônico no período compreendido entre 1971 e 2004. Todavia, a compreensão do processo histórico que forneceu as condições de possibilidade para o surgimento desse novo discurso, depende da compreensão dos seus antecedentes históricos. Essa tarefa será desenvolvida no Capítulo 2.

No Capítulo 3, será abordado o objeto principal da pesquisa: o novo discurso de valorização do Ministério Público brasileiro que ganhou força e se tornou hegemônico no período entre 1971 e 2004, no que concerne às discussões acerca do Ministério Público e temas correlatos, não só no interior do campo jurídico, mas no imaginário social em geral.

Por derradeiro, no Capítulo 4, serão analisados alguns dos desdobramentos desse novo discurso de valorização, principalmente em relação à posição do Ministério Público na estrutura do Estado brasileiro em geral, e no sistema de justiça criminal em específico, bem como no seu novo papel de fiscal de políticas pública. Esses temas foram escolhidos pela sua relevância no imaginário social e/ou por sua importância na estruturação dos discursos de valorização que serão estudados ao longo do trabalho.

No entanto, antes de adentrar nesses temas, é necessário tratar de maneira mais aprofundada dos métodos e técnicas que serão utilizadas ao longo da pesquisa.

## 2. Método e técnica de pesquisa

Delimitado o escopo do trabalho, passo a examinar o procedimento de pesquisa que foi empregado para levar a cabo esse projeto.

O método empregado foi qualitativo e indutivo: qualitativo na coleta de dados, e indutivo em relação às suas análises e conclusões.

Com efeito, o trabalho assumiu a forma de estudo de caso, e utilizou, na fase de coleta de dados, técnicas de pesquisa documental. Na fase de análise, usou-se a técnica da análise de discurso, nos moldes a seguir especificados.

Dito isso, antes de tratar mais detidamente de cada uma dessas fases, convém algumas palavras sobre a estratégia escolhida para a condução da pesquisa, qual seja, o estudo de caso.

O estudo de caso é uma estratégia de exame do “como” e do “porquê” de fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Essa técnica é a ideal para preservar o caráter holístico de fenômenos complexos, ao estudá-los conjuntamente com o seu contexto (YIN, 2001, p. 21-25). Ver de perto é observar melhor o distante.

Nesse quadro, o estudo tomará como unidade de análise principal os discursos de valorização do Ministério Público, ou seja, os múltiplos discursos que buscam associar elementos simbólicos positivos à instituição, como aquele que busca caracterizá-lo como o “guardião da sociedade”. Tais discursos deverão ser situados em contextos de disputa de sentido sobre o Ministério Público, nem sempre envolvendo sentidos positivos, para que seja possível uma individualização mais precisa das relações que conduzem a tal ou qual configuração desses discursos de valorização<sup>13</sup>. Afinal, somente por meio da diferença é possível estabelecer o sentido de qualquer termo, frase ou discurso.

Ademais, o estudo assume a forma de um estudo de caso único, uma vez que enfoca apenas a análise do discurso de valorização do Ministério Público e da carreira de promotor

---

<sup>13</sup> Um exemplo desses discursos alternativos está presente no editorial “Quebrou-se um Mito”, publicado pelo jornal Estadão, no dia 20/09/2017, e disponível em: <http://opinio.estado.com.br/noticias/geral.quebrou-se-o-mito.70002008098> (acesso em 10/12/2017). Nesse texto, publicado pouco depois da segunda denúncia contra o Presidente Michel Temer, o editorialista traz um discurso que retrata o Ministério Público como um perigo ao Estado Democrático, uma vez que a sua atuação careceria do controle necessário, do que resultaria num desequilíbrio na República. Por outro lado, ele queixa-se de “uma bem-sucedida campanha de imagem do Ministério Público, que, ao longo dos anos, conseguiu vincular toda tentativa de reequilíbrio institucional à ideia de mordada. Qualquer projeto de lei que pudesse afetar interesses corporativos do Ministério Público era tachado, desde seu nascedouro, de perverso conluio contra o interesse público”. Ou seja, afirma que esse discurso de valorização foi construído intencionalmente para atender uma agenda corporativista. Mostra-se prematuro tomar qualquer posição sobre esse discurso nesta etapa da pesquisa. Menciono esse texto apenas para ilustrar a necessidade de se referir a outros discursos sobre o Ministério Público, para delimitar o que chamo aqui de discurso de valorização. Ademais, esse texto ilustra que as narrativas acerca do Ministério Público são objeto de intensa disputa na esfera pública mais ampla, o que indica a presença de um importante componente político na escolha dos elementos simbólicos mobilizados para a construção dessas narrativas.

de justiça, e não os discursos de valorização relativos a outras carreiras da alta burocracia estatal, ou mesmo da alta burocracia jurídica estatal, cujo estudo, no entanto, é o fim último deste trabalho. Trata-se de um primeiro passo dentro de um projeto de pesquisa mais amplo, que busca estudar também o discurso de valorização dessas outras carreiras, no contexto de um estudo de caso múltiplo a ser futuramente desenvolvido<sup>14</sup>.

## **2.1. O meu lugar de fala**

Antes de adentrar no exame das técnicas de coleta, organização e análise dos dados, devo esclarecer, ainda que brevemente, o meu lugar de fala, em especial a minha relação com o tema proposto.

Nesse sentido, inicialmente, registro que, desde maio de 2012, ocupo o cargo de promotor de justiça no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), instituição que integra o Ministério Público da União (MPU).

Assim, excluindo os estágios realizados no curso da graduação em Direito – entre eles, na Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro -, durante toda a minha vida profissional trabalhei no MPU, primeiro, em cargo em comissão como assessor de subprocurador-geral da república<sup>15</sup> no âmbito do Ministério Público Federal e, após aprovação em concurso público, como analista processual no MPDFT. Dessa forma, há muito tempo, integro a instituição cujo discurso ora pretendo estudar e, sem dúvida, sou, no mínimo, parcialmente socializado por ele.

Diante disso, durante todo o procedimento de pesquisa, busquei manter uma constante vigilância analítica, para que esse viés inicial interferisse o mínimo possível com a pesquisa. Para tanto, mostrou-se indispensável o trabalho de “estranhamento do familiar”, para tentar superar, ao menos em parte, a naturalização de um discurso que, no mais, me é tão próximo. Isso porque, por mais que eu exercite a reflexividade e a crítica, seria, no mínimo, ingênuo e arrogante pretender que eu esteja livre de todos os efeitos assujeitadores desses discursos.

---

<sup>14</sup> Retomando a metáfora do experimento, o estudo de caso múltiplo seria como a repetição de experimentos, com a utilização do mesmo procedimento em cada um deles. Assim, no estudo de caso múltiplo, são realizados dois ou mais estudos de caso unitários, e, na sequência, são comparados os seus respectivos resultados. Cada caso pode confirmar a hipótese ou negá-la, caso em que a hipótese terá que ser reformulada ou mesmo abandonada. A hipótese ganha confiabilidade, na medida em que suas previsões são confirmadas por uma pluralidade de estudos de caso (YIN, 2001).

<sup>15</sup> O cargo de subprocurador-geral da república é o penúltimo degrau da carreira de promotor de justiça dentro do Ministério Público Federal, abaixo apenas do próprio Procurador-Geral da República. Exercem suas funções principalmente junto ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal.

Todo pesquisador ocupa uma posição na estrutura social e possui uma trajetória de vida específica, que sempre impactam tanto na abordagem do objeto de pesquisa, quanto na escolha da perspectiva a ser adotada para o seu estudo. Trata-se de algo inevitável e que conduz, por si só, a riscos e recompensas. No meu caso, se, por um lado, a imersão no discurso traz o risco da cegueira analítica, traz ela também a oportunidade de observar a dinâmica desse discurso no cotidiano, nas suas emoções e incongruências, inclusive no âmbito da minha própria subjetividade.

Dessa forma, o esforço deve ser então para maximizar as vantagens e minimizar as desvantagens dessa situação, por meio de uma constante vigilância epistemológica e uma intensa reflexividade acerca da minha relação pessoal com os discursos que pretendo estudar.

## **2.2. A coleta e organização dos dados**

A técnica de coleta de dados foi a pesquisa documental, por meio da qual, em primeiro lugar, foram reunidos os textos relevantes para a análise, e depois organizados de modo a poderem ser utilizados proveitosamente pela pesquisa (PIMENTEL, 2001).

Na etapa de coleta, a preocupação inicial foi determinar o corpo de textos do qual se extraíram os dados a serem analisados. Para tanto, mostrou-se útil estabelecer um recorte de tempo e de fonte, uma vez que é inviável analisar todos os textos já produzidos acerca do Ministério Público brasileiro, ainda que com enfoque apenas naqueles que veiculem um discurso de valorização ou desvalorização

Quanto ao recorte temporal, optei por dar maior destaque ao período compreendido entre 1971 e 2004. O ano de 1971 foi escolhido por ter sido o ano de fundação da hoje denominada Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), a primeira entidade representativa de âmbito nacional dos promotores de justiça. Com a fundação da CONAMP, foi retomada a realização rotineira do Congresso Nacional do Ministério Público, um importante espaço de construção de discursos acerca do Ministério Público e de debates acerca de suas atribuições. Foram nesses espaços, bem como em eventos locais, como aqueles organizados pela Associação Paulista do Ministério Público, que ganhou força um novo discurso, que passou a retratar o Ministério Público como o “guardião da sociedade”, num processo que culminou com a Constituição Federal de 1988. Já em 2004 foi aprovada a Reforma do Judiciário, que trouxe importantes repercussões para

o Ministério Público, como a criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), um novo e importante espaço de produção de discursos acerca do Ministério Público. Os dois marcos temporais indicados foram períodos de intensas transformações dos discursos que se pretende estudar, “pontos críticos” da estruturação desses discursos, o que favorece a observação da sua configuração (FAIRCLOUGH, 2016, p. 293). Todavia, para compreender a dinâmica desses pontos críticos, examinei também amplos segmentos históricos, anteriores e posteriores a esse período, sem o que não seria possível abordar toda a riqueza simbólica do período selecionado.

Nota-se que o período selecionado cobre 33 anos de história brasileira, ou mais tempo ainda, caso se considere a totalidade do período histórico que será examinado. Nessa medida, em primeira análise, tal lapso temporal poderia ser tomado como demasiadamente ambicioso para o escopo de uma dissertação de mestrado. No entanto, a escolha do corpo de textos que será analisado permite essa maior abrangência histórica, na medida em que, como se verá adiante, serão examinados documentos relativamente esparsos no tempo. Situação diferente seria caso se buscasse examinar os discursos acerca do Ministério Público, por exemplo, nos editoriais dos jornais de grande circulação nacional. Nesse caso, o volume do corpo de textos exigiria um recorte mais estreito do período a ser abrangido.

Todavia, como se viu, no Capítulo 2 e Capítulo 4, será realizado um exame da história dos discursos sobre o Ministério Público que vai muito além desse período (1971 a 2004), recuando, na verdade, até o Período Imperial brasileiro (Capítulo 2), e avançado até o ano de 2013, embora não na forma de uma narrativa contínua (Capítulo 4). Porém, em relação a esses dois períodos, anterior e posterior, a pesquisa será basicamente bibliográfica. Diversamente, em relação ao período focado, de 1971 a 2004, outras fontes documentais foram buscadas.

Já em termos de fontes, escolhi trabalhar com textos oficiais vinculados a entidades relacionados e grupos dirigentes do Ministério Público, principalmente a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). A partir daí, busquei observar o discurso de valorização que é construído e reproduzido<sup>16</sup> dentro da instituição. Começando por esses textos, apliquei a técnica da bola de neve, pela qual, desde uma fonte, busca-se a referência de novas fontes. Isso tem especial importância no estudo da produção intelectual

---

<sup>16</sup> Com Fairclough, entendo reprodução como “os mecanismos por meio dos quais as sociedades mantêm suas estruturas sociais e relações sociais ao longo do tempo” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 24).



de um grupo de pessoas, pois permite identificar as obras formativas desse pensamento, caso exista alguma.

Contudo, mesmo com esse recorte, trata-se de um corpo de textos gigantesco, especialmente quando se inclui aqueles documentos trazidos pelo emprego da técnica da bola de neve. Assim, foi utilizada paralelamente a técnica do ponto de saturação para a seleção dos textos a serem analisados. Quer dizer, textos foram incluídos no corpo sob análise até que as séries de sentido trazidas pelos textos começaram a se repetir de forma consistente, de modo que foi razoável concluir que nada mais de maior relevância seria encontrado com a continuidade das leituras (LALANDA, 1998, p. 878).

Ademais, foram estudados também documentos oficiais produzidos pelo Congresso Nacional, como debates parlamentares e exposições de motivos de projetos de lei e de emendas à Constituição, principalmente aquelas que alcançaram aprovação<sup>17</sup>, bem como os próprios Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Buscou-se observar, nesses textos, a capacidade dos referidos discursos de valorização do Ministério Público ultrapassarem as fronteiras dessa instituição e do campo jurídico, e penetrar no vocabulário da arena política. Acrescente-se que não foram analisados apenas os textos relacionados diretamente com a temática do Ministério Público, como a Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e a Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), mas também leis pertinentes a temas estreitamente relacionados, no nível simbólico, com a atual configuração do Ministério Público. Nesse segundo grupo, estão, por exemplo, a Lei 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública) e a Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Nota-se que esse corpo de leis não foi estudado na integralidade do seu texto e das suas discussões subjacentes, mas apenas nos seus segmentos que tragam pistas para entender os discursos sobre o Ministério Público. Assim, por ser um corpo mais limitado de textos, não foi necessária a utilização da técnica do ponto de saturação.

Dito isso, com a seleção dessas fontes documentais surge a seguinte pergunta: quem é o sujeito dos discursos de valorização que se pretende estudar? Como se viu, as fontes documentais escolhidas podem ser reunidas em dois grupos: 1) documentos de conteúdo

---

<sup>17</sup> A exposição de motivos, inclusive de eventuais emendas e projetos substitutivos, pode ser obtida diretamente no site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou ainda por requerimento de cópia digitalizado do procedimento legislativo original, o que se mostra especialmente importante no caso de projetos de lei mais antigos. Por sua vez, a transcrição dos debates é disponibilizada pelo diário oficial da cada casa do Congresso Nacional. Basta saber em que dia ocorreu a discussão.

predominantemente jurídico, elaborados dentro do campo jurídico por intelectuais vinculados ao Ministério Público, principalmente por promotores de justiça; e 2) aqueles produzidos pelos parlamentares e seus assessores no contexto do campo político. Assim, os dois grupos atuam em campos distintos, o jurídico e o político, que funcionam sob regras específicas. É indispensável ter em mente esse cenário, para compreender como elementos simbólicos e séries de sentido circulam de um campo para outro, e são articulados e rearticulados em discursos que ora convergem e ora se contrapõem.

### **2.3. A análise dos dados**

A análise do discurso é uma técnica de pesquisa qualitativa que busca examinar a estrutura dos discursos, em especial as maneiras como eles adquirem sentido simbólico.

Entre os seus pressupostos, destaca-se a ideia de que a linguagem não é um meio neutro para descrever a realidade (GILL, 2002, p. 244). Diversamente, a linguagem seria uma prática social, que constitui o mundo na mesma medida que o reflete e o classifica.

Nesse contexto, Gill enumera as seguintes características que seriam comuns a todas as modalidades de análise de discurso:

1. A postura crítica com respeito ao conhecimento dado, aceito sem discussão e um ceticismo com respeito à visão de nossas observações do mundo nos revelam, sem problemas, sua natureza autêntica;
2. O reconhecimento de que as maneiras como nós normalmente compreendemos o mundo são histórica e culturalmente específicas e relativas.
3. A convicção de que o conhecimento é socialmente construído, isto é, que nossas maneiras atuais de compreender o mundo são determinadas não pela natureza do mundo em si mesmo, mas pelos processos sociais.
4. O compromisso de explorar as maneiras como os conhecimentos – a construção social de pessoas, fenômenos ou problemas – estão ligados a ações/práticas [...]. (GILL, 2002, p. 245)

Assim, pode-se dizer que os principais temas da análise do discurso são: “uma preocupação com o discurso em si mesmo; uma visão da linguagem como constitutiva (criadora) e construída; uma ênfase no discurso como uma forma de ação; e uma convicção na organização retórica do discurso” (GILL, 2002, p. 246).

Na análise do discurso, preocupa-se principalmente com o texto em si, com os seus termos, o seu sentido e sua organização (GILL, 2002, p. 247). A realidade social importa muito, mas no papel de contexto, pois, sem referência aos elementos externos que compõem esse cenário, o exame desse discurso fica muito empobrecido. Aliás, é essa estrutura subjacente que, em grande medida, fornece os elementos simbólicos, a partir do qual esses

discursos são construídos. A depender de a análise recair sobre um microdiscurso ou um macrodiscurso, uma conversa ou um sistema teológico, por exemplo, os elementos externos a serem mobilizados serão diferentes.

Nessa tarefa, mostra-se útil o manejo de uma pluralidade de perspectivas, entre as quais destaco aqui a semiologia e a teoria do ato de fala.

Da semiologia extrai-se que o sentido de um termo não decorre da relação entre significante e significado, mas sim da oposição de elementos de sentido, articulados em uma estrutura simbólica mais ampla. Na presente pesquisa, adota-se especificamente a visão de Deleuze sobre o assunto, em especial, as ideias de “série de sentido e de “casa vazia” desenvolvidas pelo autor.

Observa-se que Deleuze não está preocupado nem com o problema da verdade nem com o da causalidade, mas com a significação que a realidade assume para as pessoas. O problema que lhe interessa é, sobretudo, como essa representação, essa proposição é constituída linguisticamente e adquire o seu sentido. Para ele, cada proposição é composta por elementos simbólicos, cuja significação somente é fixada na sua relação de diferença com cada um dos outros elementos que compõe a própria proposição ou, como ele denomina, a série de sentido<sup>18</sup>.

Assim, esses elementos simbólicos não possuem “designação extrínseca nem significação intrínseca, mas somente um sentido de posição”, e, dessa maneira, “o sentido resulta sempre da combinação de elementos que não são eles próprios significantes” (DELEUZE, 1974, p. 276). Por exemplo, a palavra “quente” adquire o seu sentido pela sua oposição às palavras “morno” e “frio” e não na sua relação com um fenômeno físico específico. Com efeito, em termos de significação, cada elemento é tudo aquilo que os demais elementos não são. Para Deleuze, então, uma proposição é uma série de elementos simbólicos articulados entre si por meio de relações de diferença, e é dessa articulação que surge o sentido dessa proposição. Daí o termo “série de sentido” empregado ao longo do presente texto.

Todavia, a relação entre esses elementos simbólicos não se dá de forma aleatória, mas seguindo padrões estabelecidos pela estrutura que é subjacente à proposição e que lhe

---

<sup>18</sup> Deleuze utiliza os conceitos de diferenciação e diferenciação para descrever como a partir dos elementos simbólicos é constituído o sentido da série. A ideia de diferenciação refere-se precisamente à ausência de significado em si de cada um dos elementos da série e às relações de diferença que se estabelecem entre eles. Já a ideia de diferenciação relaciona-se à transformação dessas relações, tomadas em conjunto, em algo qualitativamente novo, por meio da sua especificação e organização (SALLES, 2006, p. 237).

antecede logicamente. Por exemplo, o sentido de um escrito depende de uma estrutura trazida pela língua em que ele está redigido, ou o sentido de uma negociação financeira decorre da estrutura econômica que lhe serve de ponto de partida.

Para Deleuze, a realidade é composta por inúmeras dessas estruturas, justapostas uma ao lado da outra, embora de forma imperfeita, com falhas e sobreposições, como ensinam Laclau e Mouffe. Cada uma tem como referência um objeto específico, que ele denomina “casa vazia”. Essa “casa vazia” é o elemento central que articula todas as séries de sentido de determinada estrutura, que permite a comunicação de sentido entre essas séries (DELEUZE, 1974, p. 279-280).

Esses termos denominados de “casas vazias” possuem um sentido tão amplo que é impossível lhe atribuir um significado específico fora das proposições particulares, que acabam por se relacionar entre si por conta da referência a esse elemento de sentido. Por exemplo, a ideia de “interesse público” e de “igualdade” funcionam frequentemente como “casa vazia” dentro do discurso do campo burocrático estatal, especialmente nas sociedades modernas.

Dessa forma, a análise de discurso não pode ficar limitada aos elementos simbólicos do texto ou da fala em estudo, na medida em que o seu sentido somente pode ser determinado a partir da diferença em relação a outros textos e falas. A significação seria produzida dessa forma, tanto no nível mais básico das palavras, quanto no nível mais amplo de frases, parágrafos, discursos, narrativas, livros etc.

Isso conduz à observação de que a adequada individuação dos discursos de valorização do Ministério Público passa também pelo exame dos seus discursos de desvalorização, ou seja, discursos que buscam vincular a essa instituição elementos simbólicos de valor negativo. Trata-se de uma importante relação de diferença – e que é examinada no presente trabalho -, embora não seja a única que estabelece o sentido desses discursos de valorização. Outros pontos devem também ser observados, como as dicotomias entre discurso técnico e discurso do senso comum, e discurso jurídico e discurso político.

Por sua vez, a teoria do ato de fala enfoca aquilo que as “narrações têm como objetivo conseguir, e perscrutam em detalhe a organização da interação social” (GILL, 2002, p. 246). Ou seja, para a compreensão do discurso, é necessário identificar as razões conscientes para o seu uso estratégico e a audiência a qual esse uso se dirige, pois, somente assim, será possível compreender a sua dimensão retórica, entendida como aquela relacionada ao

esforço de estabelecer “uma versão diante de versões competitivas” (GILL, 2002, p. 250). É essa dimensão retórica que permite compreender muitas das escolhas do autor do texto, que, por meio de um procedimento de engenharia semântica, pode, por exemplo, buscar associar a sua proposição um conjunto de elementos simbólicos positivos (FAIRCLOUGH, 2016, p. 175).

Se, na perspectiva semiológica, a referência a termos externos é importante para estabelecer a significação por meio de relações de diferença, na teoria do ato de fala, é para esses elementos simbólicos externos que o agente vai se dirigir por meio da sua intencionalidade, que estrutura retoricamente a significação da ação linguística. Logo, nessas duas perspectivas, os elementos externos ao discurso propriamente dito, o seu contexto, mostram-se indispensáveis para a sua compreensão, embora não reproduza a lógica significante-significado, cuja superação, como se viu, é um dos pressupostos da técnica da análise do discurso.

Assentado esse ponto, retomando a influência construtivista da análise do discurso, observa-se que “todo discurso é construído, ou manufaturado, a partir de elementos linguísticos preexistentes” (GILL, 2002, p. 248). O discurso será estruturado, portanto, de elementos de sentido que, em grande medida, já existiam anteriormente.

Considera-se também que o discurso é uma prática social, empregada para fazer coisas. Para tanto, a pessoa orienta-se pelo contexto interpretativo, que fornecerá inclusive parte dos elementos para a construção desse discurso. Esse contexto interpretativo seria os “amplos parâmetros de uma interação, tais como onde e quando ela tem lugar, e a quem a pessoa está falando ou escrevendo, mas também para atingir características mais sutis da interação, incluindo os tipos de ações que estão sendo realizadas, e as orientações dos participantes” (GILL, 2002, p. 249). Assim, não é possível realizar a análise do discurso sem examinar também esses termos.

Dessa maneira, para a análise do discurso, são importantes não apenas elementos externos contemporâneos ao ato linguístico (dimensão sincrônica), mas também aqueles que a ele se vincula historicamente (dimensão diacrônica).

Daí a importância do já mencionado conceito de intertextualidade, desenvolvido inicialmente por Bakhtin e amadurecido, depois, por Kristeva (FAIRCLOUGH, 2016, p. 29). Por meio da ideia de intertextualidade, analisa-se a relação entre o texto em análise e outros textos anteriores ou posteriores, ou ainda com outras formulações presentes no mesmo

documento. Essa relação pode se dar de forma manifesta, quando um texto se refere explicitamente a outro, ou implícita, quando há a “a constituição de um texto com base numa configuração de tipos de texto ou convenções discursivas” (FAIRCLOUGH, 2016, p. 29).

Sobre esse tema, Foucault lembra que:

O campo associado que faz de uma frase ou de uma série de signos um enunciado e que lhes permite ter um contexto determinado, um conteúdo representativo específico, forma uma trama complexa. Ele é constituído, de início, pela série das outras formulações, no interior das quais o enunciado se inscreve e forma um elemento (um jogo de réplicas formando uma conversação, a arquitetura de uma demonstração - limitada, de um lado, por suas premissas, do outro, por sua conclusão -, a sequência das afirmações que constituem uma narração). É constituído, também, pelo conjunto das formulações a que o enunciado se refere (implicitamente ou não), seja para repeti-las, seja para modificá-las ou adaptá-las, seja para se opor a elas, seja para falar de cada uma delas; não há enunciado que, de uma forma ou de outra, não reatualize outros enunciados (elementos rituais em uma narração; proposições já admitidas em uma demonstração; frases convencionais em uma conversa). É constituído, ainda, pelo conjunto das formulações cuja possibilidade ulterior é propiciada pelo enunciado e que podem vir depois dele como sua consequência, sua sequência natural, ou sua réplica (uma ordem não abre as mesmas possibilidades enunciativas que as proposições de uma axiomática ou o início de uma narração). É constituído, finalmente, pelo conjunto das formulações cujo status é compartilhado pelo enunciado em questão, entre as quais toma lugar sem consideração de ordem linear, com as quais se apagará, ou com as quais, ao contrário, será valorizado, conservado, sacralizado e oferecido como objeto possível, a um discurso futuro (um enunciado não é dissociável do status que lhe pode ser atribuído como "literatura", ou como propósito irrelevante, próprio para ser esquecido, ou como verdade científica adquirida para sempre, ou como discurso profético etc.). Pode-se dizer, de modo geral, que uma sequência de elementos linguísticos só é enunciado se estiver imersa em um campo enunciativo em que apareça como elemento singular. (FOUCAULT, 2005, p. 111).

Nota-se que os textos referidos não precisam necessariamente estar corporificados em um documento ou em um ato de fala específico. Pode ser algo mais nebuloso, um ditado ou acontecimento reconhecido como verdadeiro no espaço social mais amplo, que circula de forma já pronta, e que o agente sequer sabe onde tomou contato pela primeira vez (FAIRCLOUGH, 2016, p. 162).

Isso é importante porque muitos discursos iniciam a sua existência como discursos técnicos e, com o passar do tempo, vão se modificando e ampliando a sua abrangência, até se tornar parte do senso comum. Assumem, por exemplo, a forma de máximas. Nessa etapa, as pessoas passam a ter contato com essas ideias sem ter conhecimento dos autores que foram responsáveis originalmente pelo seu desenvolvimento. Ainda assim, constitui texto e qualquer referência a ele constitui uma hipótese de intertextualidade.

A intertextualidade está presente ainda nas convenções que informam o texto, especialmente nos gêneros discursivos, entendidos como

um conjunto de convenções relativamente estável que é associado com, e parcialmente representa, um tipo de atividade socialmente aprovado, como a conversa informal, comprar produtos em uma loja, uma entrevista de emprego, um documentário de televisão, um poema ou um artigo científico. Um gênero implica não somente um tipo particular de texto, mas também processos particulares de produção, distribuição e consumo dos textos (FAIRCLOUGH, 2016, p. 168).

Dessa maneira, por exemplo, dentro da ordem do discurso técnico-científico, o artigo científico e o seminário seriam espécies de gêneros discursivos, que conformam muitos dos documentos que servirão de fonte para o presente estudo. Nesse ponto, convém destacar que, em textos científicos é comum o recurso ao metadiscorso, por meio do qual o autor se apresenta como fora de seu próprio ato de fala, a fim de aparentar o poder de controlá-lo e manipulá-lo (FAIRCLOUGH, 2016, p. 164), e dessa maneira criar uma impressão de objetividade.

Todavia, a referência à intertextualidade não é suficiente para compreender as forças que moldam o discurso, uma vez que são praticamente infinitas as maneiras distintas como os textos podem ser articulados entre si. Dessa forma, mostra-se importante examinar os chamados princípios de rarefação, pelos quais essa potencialidade ilimitada de discursos é conformada a certos padrões, sob a pena de inaceitabilidade dentro do referido campo social.

Aliás, a própria intertextualidade funcionaria como um princípio de rarefação. O conjunto de convenções que serve de base para toda área do conhecimento atuaria como outro princípio de rarefação, na medida em que restringe o que pode ser dito dentro desse campo, sob a pena de não ser reconhecido, por exemplo, como uma proposição jurídica ou científica. Mais um mecanismo de rarefação seria o chamado princípio do autor, pelo qual o autor do texto seria “o princípio de agrupamento do discurso, como unidade e origem de suas significações, como foco de sua coerência” (FOUCAULT, 1996, p. 26). Logo, a produção do texto está limitada pela necessidade de respeitar a identidade do autor, de tentar manter a coerência dos elementos que mantém a sua unidade (FOUCAULT, 1996, p. 29), por mais que essa busca por unidade e coerência seja vã diante das forças que atuam no sentido da fragmentação do indivíduo, marcadamente na sociedade moderna. Em suma, embora o indivíduo busque a coerência de sua identidade, a qual, por sua vez, impacta na configuração de sua obra, essa missão nunca estará completa, diante da fragmentação do próprio indivíduo, ainda mais intensa nas sociedades modernas.

Contudo, o reconhecimento da existência de mecanismos de rarefação não significa reconhecer que, por baixo deles, exista um grande e infinito discurso, que não vem à tona

por conta dessa contenção. Não existe essa totalidade subjacente, não existe nada por debaixo do discurso. Os discursos interferem entre si por meio de relações específicas e historicamente ancoradas, que não podem ser reduzidas a instâncias de um grande sistema-mundo, ao menos não no nível das descrições e explicações (FOUCAULT, 1996, p. 58-59). Foucault denomina essa ideia de princípio da descontinuidade (FOUCAULT, 1996, p. 52).

A partir desses princípios, Foucault indica 4 categorias de importância central para a análise de discurso: o acontecimento<sup>19</sup>, a regularidade, a série e a condição de possibilidade, em contraposição às ideias de criação, unidade, originalidade e significação, que para ele seriam dominantes na visão tradicional acerca do discurso (FOUCAULT, 1996, p. 53). Nesse contexto, o discurso seria uma série de acontecimentos dotados de certa regularidade, e submetido a determinadas condições de possibilidade, dada, sobretudo, pelos princípios de rarefação.

Claro que os princípios de rarefação acima especificados não são as únicas condicionantes da construção do sentido de um texto. Estão em jogo também por uma grande variedade de relações de poder e de práticas sociais que lhe são subjacentes. Nesse ponto, mostra-se útil seguir os passos de Fairclough e combinar a ideia de intertextualidade com a de hegemonia, no sentido desenvolvido anteriormente (FAIRCLOUGH, 2016).

Na medida em que se insere em uma cadeia de relações intertextuais, a amostra textual tem a capacidade de operar uma mudança social, pois serve para reconstruir o sentido de textos passados e subsidiar a escritura e a leitura de textos futuros.

Posta a questão dessa forma, a análise do discurso mostra-se a técnica mais adequada para um exame de como se estrutura os discursos de valorização do Ministério Público, bem como da sua mobilização estratégica pelos atores sociais para atingir determinadas finalidades.

Todavia, para tanto, não será suficiente a análise do corpo de textos selecionados, com a verificação das suas ideias mais frequentes e mais importantes, bem como a relação entre elas. É indispensável ainda a inserção desses elementos simbólicos e séries de sentido no contexto social mais amplo em que estão inseridos. Dessa forma, por exemplo, o nascimento do que, mais adiante, vou chamar de “discurso reconstruído de valorização do Ministério

---

<sup>19</sup> Para Foucault, o acontecimento “não é imaterial; é sempre no âmbito da materialidade que ele se efetiva, que é efeito; ele possui seu lugar e consiste na relação, coexistência, dispersão, recorte, acumulação, seleção de elementos materiais; não é o ato nem a propriedade de um corpo; produz-se como efeito de e em uma dispersão material” (FOUCAULT, 1996, p. 57-58).



Público” é indissociável do processo de redemocratização que ocorreu no fim da Ditadura Militar, bem como da posição que a instituição ocupou ao longo desse período autoritário.

Nesses termos, a compreensão do objeto de pesquisa passa pelo seu exame a partir das diferentes facetas dessas narrativas de valorização e as suas consequências práticas. E o próximo segmento dedica-se precisamente a um exame de uma dessas facetas: a figura do jurista como principal artífice desse discurso de valorização.

## Capítulo 1 – Juristas como intelectuais e profissionais

Os discursos de valorização das carreiras da alta burocracia jurídica são produzidos por intelectuais que integram o campo jurídico, particularmente por aqueles alinhados com as respectivas instituições. Surge daí a importância de compreender a forma como esses intelectuais e as narrativas que eles constroem se relacionam com os respectivos suportes institucionais. A compreensão do mecanismo de produção intelectual dessas narrativas de valorização é fundamental nesse trabalho.

Todavia, antes de aprofundar esse tema, é necessário observar que o termo “intelectual” funciona também como uma “casa vazia”, ou seja, adquire o seu sentido específico apenas na série de sentido em que for inserido. Aliás, com a valorização social positiva do “intelectual”, no curso histórico da Modernidade Ocidental, há uma intensa disputa hegemônica acerca de quem deve e não deve ser incluído entre os “intelectuais”. Porém, ainda assim, trata-se de um termo que pode ser operacionalizado como uma importante categoria analítica, como se passa a expor.

De saída, observa-se que Gramsci (1982, p. 7) traz a distinção, primeiramente, entre atividade intelectual e a atividade puramente manual. Porém, ele reconhece que mesmo aquele que trabalha na atividade mais braçal possui também uma dimensão intelectual na sua vida. Assim, não é o conhecimento intelectual acumulado, ou mesmo a prática da atividade intelectual que distingue o intelectual dos demais agentes sociais, mas sim a predominância desse aspecto na sua atividade diária e da função que ele exerce na sociedade.

O atributo de intelectual não é, deste modo, uma qualidade do sujeito em si mesmo, mas uma função que ele desempenha. Com efeito, trata-se de um conceito aplicável a uma massa verdadeiramente extensa de pessoas, particularmente nas modernas sociedades letradas, o que banaliza o rótulo de intelectual, de forma oposta a uma visão romântica de universalidade e profundidade que, regra geral, está presente na representação ou na expectativa social de intelectual.

Nesse ponto, convém mencionar que, como se viu, do ponto de vista das práticas discursivas, Fairclough as distingue entre atos de produção, circulação e interpretação de textos (FAIRCLOUGH, 2016, fl. 22). Com base neste entendimento, é possível falar que, para Gramsci, o intelectual é aquele cuja atividade predominante é a produção e a circulação de textos, escritos ou falados. Tal concepção incluiria o acadêmico, o editor de jornal e o

político que profere discursos da tribuna do parlamento, bem como o autor de documentos em discurso jurídico, mas excluiria aqueles que simplesmente consomem esses bens culturais. Mesmo assim, nota-se que, adotando a perspectiva de Gramsci, existiria uma grande heterogeneidade no conceito de intelectual.

Contudo, o próprio Gramsci reconhece a existência de graus distintos de atividade intelectual e diferenças qualitativas entre diferentes grupos de intelectuais. O autor chega a afirmar a existência, nos extremos desse campo, de uma baixa intelectualidade (representada por administradores e divulgadores mais modestos da cultura objetiva existente) e de uma alta intelectualidade (composta por criadores da ciência, da arte, da filosofia etc.) (GRAMSCI, 1982, p. 11-12). A partir deste entendimento, ele introduz mais uma distinção importante dentro do campo dos intelectuais: as categorias de intelectual tradicional e de intelectual orgânico (GRAMSCI, 1982, p. 13-14). Essa separação se dá com base da função social desempenhada por cada um.

Para Gramsci, cada grupo social cria ou recruta para si uma ou mais camadas de intelectuais, que constroem e preservam a identidade e homogeneidade desse grupo, bem como a respectiva consciência de si e da sua função no espaço social. Seriam eles os responsáveis pela elaboração e manutenção do discurso de valorização do respectivo grupo. Os integrantes dessas camadas seriam o que Gramsci denomina de intelectuais orgânicos (GRAMSCI, 1982, p. 13-14). Seriam intelectuais orgânicos, nessa medida, tanto o velho sábio de uma tribo tradicional, como o filósofo que se enxerga como a consciência de determinada classe social. Pelo critério indicado, não há como distinguir o primeiro do segundo grupo.

Por sua vez, os intelectuais tradicionais são aqueles que extraem um forte senso de grupo da sua qualificação e da sua ininterrupta continuidade histórica. Assim, para Gramsci, eles se tornariam relativamente autônomos em relação ao grupo social hegemônico, e justificariam assim os privilégios que por vezes gozam. Seria o caso, por exemplo, do que o autor chama de aristocracia togada, constituída pelo grupo dos operadores do direito, sobretudo dos juízes (GRAMSCI, 1982, p. 6).

Dito isso, Foucault apresenta duas outras perspectivas que contribuem para o enriquecimento dessa discussão, e em especial da pluralidade intelectual tratada por Gramsci: o conceito de intelectual específico, contraposto ao que ele chama de intelectual

universal; e a ideia de intelectual como o gestor, por excelência, do discurso da verdade (FOUCAULT, 1979, p. 13-14).

O intelectual universal se apresentaria, para Foucault, por meio de um ato performativo, como o campeão da justiça e representante da verdade universal, a consciência de toda a sociedade. Polímata por excelência, esse grande humanista tem como missão fazer proposições e dar conselhos sobre todos os temas de relevância pública, e o destinatário dessa mensagem é toda a sociedade. Foucault defende que o intelectual universal, como funcionou do Século XIX à primeira metade do Século XX, derivou de uma figura histórica bem determinada: “o homem da justiça, o homem da lei, aquele que opõe a universalidade da justiça e a equidade de uma lei ideal ao poder, ao despotismo, ao abuso, à arrogância da riqueza” (FOUCAULT, 1979, p. 10-11). Provavelmente, Foucault tenha em mente as polêmicas públicas de Voltaire e Sartre para elaborar essa categoria. Essa figura contrapõe-se, muitas vezes, inclusive a certos grupos de profissionais do direito, que funcionam como guardiões do discurso da tradição<sup>20</sup>.

Já o intelectual específico não teria uma atuação tão grandiosa. Com efeito, o âmbito de sua ação política seria a sua própria prática profissional, embora ela possa se dar tanto na esfera pública mais ampla, quanto em espaços mais locais e delimitados, como no estabelecimento onde trabalha. É o que ocorre, por exemplo, com discursos construídos para serem consumidos apenas dentro do próprio campo de cada área do conhecimento, como o campo jurídico ou o campo acadêmico da matemática.

Foucault considera que o intelectual específico tem como paradigma a figura do “cientista-perito”. Ele é portador de um saber local, entendendo-se o termo “local” não no sentido de sua espacialidade, mas sim de sua especificidade. Eles são os construtores e os gestores da verdade local, e toda a gestão da verdade seria uma atividade política, pois não existiria verdade fora do poder ou sem poder. Tal característica de gestor de um discurso da verdade está presente também no intelectual universal, ou seja, nas duas espécies de intelectual mencionadas, e, dessa forma, talvez seja a característica central da categoria de intelectual (FOUCAULT, 1979, p. 13).

---

<sup>20</sup> Não é a toa que uma parte considerável dos líderes revolucionários dos Séculos XVIII e XIX eram formados em direito, como Maximilien Robespierre (principal líder jacobino da Revolução Francesa), Lajos Kossuth (líder húngaro nas revoluções nacionalistas de 1848) e Louis Blanc (líder socialista que, juntamente com o anarquista Proudhon, foi uma das principais inspirações da Comuna de Paris de 1848, apesar de estar preso na época).

Nota-se que, para Foucault, o discurso da verdade não é algo estático, esperando para ser descoberta, mas “o conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui aos verdadeiros efeitos específicos de poder” (FOUCAULT, 1979, p. 13)<sup>21</sup>. Dessa forma, não há busca pela verdade, mas sim um combate hegemônico em torno da qualidade de tal ou qual proposição como verdadeira, assim como do papel econômico e político que essa verdade desempenha. Aliás, o próprio conceito de intelectual é objeto de um discurso de verdade e de uma intensa disputa discursiva, visando saber quais grupos podem, ou não, ser enquadrados nessa categoria.

Assim, Foucault e Gramsci desenvolvem uma visão difusa de quem seriam os intelectuais, que seriam muito mais numerosos do que os intelectuais-celebridades conhecidos do grande público. Eles seriam titulares de um poder descentralizado, presente em diversas instâncias da sociedade. Ressaltam, deste modo, a dimensão política da função do intelectual como gestor de saberes, de verdades, de identidades e de ideias em geral.

Nesse contexto, o jurista pode ser considerado tanto como um intelectual específico, quando se volta para o interior do campo jurídico, como um intelectual público, quando, a partir de sua posição nesse campo, busca atuar na esfera pública. Aliás, o acesso dos juristas ao papel de intelectual público é facilitado ainda pela proximidade, no Estado moderno, entre juristas e o poder estatal, cuja construção histórica é resumida da seguinte maneira por Danilo Pereira Lima:

Desde a invenção do Estado absolutista, os juristas assumiram um papel proeminente na construção das engenharias institucionais. O aparecimento do jurista foi regulado pelo processo de secularização da cultura, que acarretou uma significativa modificação do cenário político e de seus principais atores. Como a Igreja perdeu espaço para uma corporação jurídica secular (Estado), responsável por estabelecer novas formas de relação política e ressignificar antigos conceitos teológicos, os sacerdotes acabaram substituídos pelos juristas formados nas tradicionais Universidades europeias e preparados para atuar como artífices da nova ordem política. Esse processo simultâneo de ruptura e incorporação permitiu o surgimento de um novo agente intelectual responsável pela construção das instituições políticas e jurídicas da modernidade. (LIMA, 2018, p. 263).

Por outro lado, sob o enfoque do intelectual especialista, o jurista pode ser considerado como um profissional. Para Eliot Freidson, entende-se por profissão:

uma ocupação que empregue um corpo especializado de conhecimentos e qualificações, e que seja desempenhada para a subsistência em um mercado de

---

<sup>21</sup> Nesse ponto, convém lembrar uma importante lição de Simmel, para quem:

Nenhuma percepção sensitiva ou consequência lógica constitui imediatamente a convicção de ser uma realidade; elas são, antes, apenas condições que suscitam o sentimento suprateórico da afirmação, da concordância, ou como queiram nomear este sentimento da realidade, que é, em verdade, indescrevível. Este sentimento constitui a mediação entre as duas categorias da teoria do conhecimento: o sentido do conteúdo das coisas que é válido, sustentado por sua coerência interna e que indica a cada elemento o seu lugar; e a nossa representação das coisas, que significa sua realidade em um sujeito. (SIMMEL, 2014, p. 49).

trabalho formal, gozando de status oficial e público relativamente alto e considerada não só de caráter criterioso, como fundamentada em conceitos e teorias abstratos. (FREIDSON, 1995, p. 02).

Nesse contexto, observa-se que o bacharel em direito maneja um corpo especializado de conhecimento, o discurso jurídico, e é a partir da utilização desse conhecimento específico que ele obtém a sua renda. Esse saber assume a forma de um corpo mais ou menos sistemático de ideias, e cabe às instituições formais de ensino superior o poder de controlar quem pode ser adjetivado como bacharel de direito. Dessa forma, partindo da categoria proposta por Eliot, estão presentes todos os requisitos para caracterizar o bacharel de direito, e, por consequência, o promotor de justiça, como um profissional.

Isso é relevante porque a cada profissão corresponde um discurso de valorização, que apresenta algumas características comuns. Por o objeto do presente trabalho ser precisamente a análise desses discursos de valorização, especificamente os discursos de valorização dos promotores de justiça, convém transcrever um longo trecho de Freidson, em que ele discorre sobre essas características comuns:

É um truísmo na literatura que atribuam a seu trabalho uma importância crítica para o bem – seja do público mais amplo, seja de uma elite relevante – e que somente considerem sua execução confiável e satisfatória se for por aqueles com um tipo específico de treinamento. Alegam também que enfrentam problemas tão complexos e esotéricos que não podem ser deixados ao arbítrio dos leigos: apenas os membros autorizados por profissão podem escolher o que convém aos leigos. [...]. Talvez mais importante que esses artifícios para estabelecer o profissionalismo como forma muito especial de qualificação seja a alegação de *independência* diante da clientela imediata ou dos patrões. Os especialistas meramente técnicos são aqueles que fazem uso especializado de seu conhecimento e de sua qualificação para qualquer fim, servindo a quem quer que tenha o poder ou o capital de contratá-los. São *condottiere*, *free-lancers* ou mercenários, desprovidos de valores próprios, exceto o de fazer com perícia seu trabalho. Em contraste, parte da defesa que o profissionalismo faz de seu status especial inclui a alegação de compromisso com algum valor *transcendente*: Verdade, Beleza, Esclarecimento, Justiça, Salvação, Saúde ou Prosperidade. Esse compromisso, reforçado pela associação entre instrução e aprendizado superior, pode ser invocado para justificar a postura independente e mesmo oposta às demandas de um regime ou de um cliente específico. (ELIOT, 1995, p. 07).

Assim, o profissional não é apenas um intelectual específico, um gestor de verdades locais, mas algo mais elevado, em razão de um discurso referido a um valor transcendente – como a ideia de justiça para os juristas ou a de prosperidade para os economistas, o que lhe conferiria maior independência na condução de sua vida prática, em face da classe patronal. No âmbito da burocracia estatal, essa classe patronal assume a forma principalmente da classe política. Como se verá adiante, a série de sentido constituída por “conhecimento específico” - “referência a valores transcendentais” – “autonomia” vai estar no cerne do

discurso de valorização da tecnocracia estatal brasileira, tanto em geral quanto no caso específico da carreira de promotor de justiça. Denomino de tecnocracia estatal, o segmento da burocracia estatal que possui elevado grau de profissionalismo, ou seja, cuja atividade depende fortemente de conhecimento específico e é orientada, ao menos abertamente, à realização de um valor: o “interesse público”.

Dito isso, ao longo do trabalho, será examinada uma grande quantidade de textos produzidos por juristas, muitos deles promotores de justiça, que, ao pensar as instituições, funcionam como autênticos intelectuais orgânicos. Como gestores de um discurso de verdade, esses promotores-juristas extraem sua legitimidade e independência da remissão a valores transcendentais a si mesmos, como a “justiça”, a “igualdade” e o “interesse público”. Além das funções já catalogadas, a referência a esses valores transcendentais funciona também como um princípio de rarefação, no sentido dado ao termo por Foucault, e, nessa medida, limita as configurações possíveis que podem assumir esses discursos de valorização do Ministério Público.

Todas essas categorias serão colocadas em uso já no próximo capítulo, quando será examinada a primeira etapa do desenvolvimento dos discursos de valorização do Ministério Público.

## Capítulo 2 – Histórico dos discursos sobre o Ministério Público

Para tratar dos discursos sobre o Ministério Público, é indispensável tratar também da sua história, ou, ao menos, de parte dela. Afinal, as séries de sentido que constituem esses discursos não nascem prontas, mas se articulam e rearticulam ao longo do tempo.

Contudo, ressalto que, embora a história da instituição e a história dos discursos sobre essa instituição sejam temas intimamente relacionados, trata-se de histórias distintas, e o que me interessa especialmente é a história dos discursos acerca do Ministério Público. Afinal, nem todo evento da história institucional terá necessariamente um impacto relevante no discurso mais amplo acerca do Ministério Público. A referência à história da instituição será feita na medida em que constitui o contexto no qual esses discursos se desenvolveram.

Diante disso, não seria útil abordar toda a trajetória institucional do Ministério Público brasileiro, que remonta, no mínimo, ao século XIII no Reino de Portugal<sup>22</sup>. O importante é ressaltar que ele nasce com a atribuição de representar em juízo os interesses e prerrogativas da Coroa, o que incluía o poder de punir os autores de crime.

Já no Período Colonial, a figura do promotor de justiça era descrita, primeiramente, no Título XII Ordenações Manuelinas de 1521:

O Promotor de Justiça deve ser letrado, e bem entendido pera saber espetar, e aleguar as causas, e razões que pera lume, e clareza da Justiça, e pera inteira conservação dela convem, ao qual mandamos, que com grande cuidado, e diligencia requeira todas as cousas, que pertencerem à Justiça, e conservação de nossa Jurisdiçam, em tal guisa, que por sua culpa, ou negligencia nom pereça Justiça, nem a nossa Jurisdiçam seja usurpada; porque fazendo o contrario a Deos no outro mundo, e a nós neste dará disso conta.

Esse arranjo foi mantido pelas Ordenações Filipinas de 1603. No mais, não é possível identificar um discurso profissional próprio do Ministério Público em território brasileiro, inclusive porque constituíam um pequeníssimo grupo de indivíduos, espalhados por um território escassamente povoado.

Dessa forma, interessa-me especialmente examinar a história dos discursos acerca do Ministério Público a partir da fundação do Império do Brasil. Nesse período, com a criação

---

<sup>22</sup> Em 1289, o cargo de procurador do rei tornou-se permanente no Reino de Portugal, no âmbito das reformas introduzidas pelas Ordenações do Reino. A sua função era defender o patrimônio do Rei, que, naquele momento, se confundia com o do Estado (MACHADO, 2007, p. 119). O surgimento da figura do procurador do rei não foi algo exclusivo de Portugal. Ao longo do Século XIII, cargos parecidos surgiram, por exemplo, na França e nos reinos italianos de Pavia e Piemonte (MAZZILLI, 2015, p. 25). É que, com a instituições de tribunais regulares nesse período, surgiu a necessidade de a Coroa se fazer representar perante esse embrião do moderno Poder Judiciário, inclusive para exercer o seu poder de punir. Por sua vez, o termo promotor de justiça foi utilizado pela primeira vez nas Ordenações Manuelinas de 1521, uma importante compilação de leis levada a efeito pela Coroa Portuguesa. Todavia, considera-se que, na sua forma atual, o Ministério Público seria uma criação da França napoleônica, e sua certidão de nascimento seria a Lei de 20 de abril de 1810 (NETTO, 2016, p. 09).



das primeiras faculdades de direito em território nacional, os bacharéis de direito, e, por consequência, o campo jurídico, ganham cada vez mais força na condução dos negócios públicos. É no caudal desse campo que, já na Primeira República, o Ministério Público<sup>23</sup>, mais claramente, começa a assumir feições de uma burocracia específica dentro do Poder Executivo, e conseqüentemente a desenvolver um discurso de valorização profissional próprio.

Como estratégia, optei por segmentar essa história em períodos específicos, tanto para facilitar o trabalho de análise, quanto para colocar em destaque certas características de cada um desses períodos. Diante disso, surgiram duas possibilidades. De um lado, eu poderia criar uma nova periodização, voltada aos principais desenvolvimentos na história dos discursos ora em estudo. Por outro, poderia utilizar a periodização tradicional da história brasileira. Escolhi essa segunda opção, pois ela tem a vantagem de tornar mais fácil a observação de conexões, continuidades e descontinuidades entre essas duas histórias: a história geral do Brasil e a história dos discursos acerca do Ministério Público.

Nas seções seguintes, busco tratar especificamente de cada um desses períodos, de modo a proporcionar uma visão panorâmica do desenvolvimento histórico dos discursos de valorização acerca do Ministério Público.

## **1. O Período Imperial (1822-1889)**

Com a instalação da colônia no Brasil, a Coroa Portuguesa implementou, no novo território, uma administração centralizada e patrimonialista, um espelho da organização estatal que existia na Metrópole. Essa administração colonial era dividida em 4 níveis hierarquizados: os órgãos metropolitanos, a administração central da colônia, a administração regional e a administração local.

Vigorava um modelo administrativo patrimonialista, acompanhado, como é comum nesses casos, da falta de critérios unificados para a gestão da coisa pública, acentuada pela distância entre as vilas e cidades e seu pelo escasso povoamento.

Além da falta de profissionalismo na administração pública, o modelo patrimonialista de administração pública é caracterizado ainda pela indistinção entre patrimônio público e

---

<sup>23</sup> O termo Ministério Público foi utilizado pela primeira vez ainda no Período Imperial, no art. 18 do Regimento das Relações do Império de 1874, por inspiração de um estatuto português similar, datado de 1835 (MACHADO, 2007, p. 121).

privado, tanto do governante quanto do seu séquito. O cargo e os bens à disposição desse cargo são tratados como propriedade privada do seu ocupante, e são usados para seu benefício. Ademais, a divisão de cargos na máquina estatal segue critérios de parentesco (nepotismo) ou troca de favores (clientelismo). É possível inclusive que o candidato literalmente compre o cargo que deseja, principalmente quando o governante precisa arrecadar recursos. Tudo isso seria visto não só como normal, mas também, em alguma medida, como legítimo.

É importante frisar que esse e outros modelos de administração pública que serão apresentados ao longo do texto são tipos ideais. O “tipo ideal” é uma técnica desenvolvida pelo sociólogo alemão Max Weber, por meio do qual, a partir da comparação de diversos exemplos históricos, o pesquisador leva ao extremo as suas características comuns, de modo a criar o “tipo ideal” desse fenômeno. Esse “tipo ideal” não possui existência no mundo dos fatos. Por exemplo, dificilmente uma administração pública em concreto se encaixará perfeitamente no tipo ideal de administração pública patrimonialista, pois, regra geral, haverá um valor transcendente de legitimação, como a tradição ou a religião, que imporá limites à apropriação privada da máquina pública pelos interesses e desejos dos donos do poder. Assim, quase sempre existirá uma sobra, uma individualidade que não se reduz ao “tipo ideal”. Trata-se de uma ferramenta de descrição e explicação da realidade, destacando as suas regularidades dominantes, e não uma qualidade dela mesma.

Retomando a narrativa, nesse período, um importante marco para a configuração da Administração Pública brasileira foi a chegada da Corte Portuguesa ao Brasil em 1808. Como consequência, mais tarde, o Brasil foi elevado ao *status* de reino unido a Portugal e Algarves. Nesse quadro, foi necessário recriar, em terras brasileiras, muito do aparato necessário para o autogoverno da nova sede da Coroa Portuguesa, ainda que temporária.

Contudo, todo esse crescimento do aparelho estatal não alterou a natureza patrimonialista da administração em funcionamento na época. Esse cenário perdurou, inclusive, com a Proclamação da Independência do Brasil em 1822.

O poder político e econômico concentrava-se nas mãos da oligarquia rural do país. Os quadros da Administração Pública eram ocupados por clientes desses oligarcas: juristas, letrados e militares que dependiam da boa-vontade dessa elite de latifundiários para manter os seus cargos e, por consequência, a sua renda. Nesse contexto, a principal função do Estado

seria “garantir empregos para a classe média pobre ligada aos proprietários rurais” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 226).

Os promotores de justiça eram um desses quadros administrativos. Não defendiam o interesse público ou social, ideias que somente mais tarde ganhariam força no imaginário social, mas sim aos interesses do monarca. Era função de livre nomeação e exoneração pela Coroa, modelo esse que foi mantido no Brasil mesmo com a Independência e instauração do Império do Brasil em 1822.

Nesse sentido, a Lei nº 261/1841 dispunha que o Imperador era o responsável por nomear os promotores de justiça no Município da Corte (Rio de Janeiro). Nas províncias, essa prerrogativa era dos respectivos presidentes, inicialmente a partir de indicação das câmaras municipais, e, depois, livremente, dando início a um padrão de subordinação que seria seguido nas décadas posteriores: o fortalecimento do poder central pela colocação do Ministério Público sob a exclusiva dependência do Poder Executivo.

Dito isso, nessa época, os promotores de justiça ocupavam o cargo por tempo indeterminado, mas poderiam ser demitidos a qualquer momento por aquele que foi responsável por sua nomeação<sup>24</sup>. Ademais, embora preferível, não havia sequer a obrigatoriedade de que a pessoa nomeada para o cargo fosse bacharel em direito<sup>25</sup>.

Nesse período, observa-se que as faculdades de direito era a principal fonte de quadros administrativos para a máquina estatal. Não é à toa que a escolha dos promotores de justiça deveria recair preferencialmente sobre bacharéis de direito. Contudo, o subjetivismo na sua escolha e demissão dificultava a constituição dos promotores de justiça como um grupo profissional próprio, com um discurso de valorização específico, o que aconteceria apenas no futuro. Mais do que o domínio sobre qualquer técnica, ou dedicação a qualquer valor transcendente, o que importava eram as relações pessoais dos candidatos. No entanto, as raízes de um discurso sobre o Ministério Público podem ser observadas já nessa época. Entre essas influências primordiais, destaco aqui o bacharelismo.

Por bacharelismo, nesta pesquisa, denomino o fenômeno pelo qual o diploma de bacharel funciona como um requisito quase intransponível para participar do estrato superior

---

<sup>24</sup> O art. 22 da Lei [...] dispunha que “os Promotores Públicos serão nomeados e demitidos pelo Imperador, ou pelos Presidentes das Províncias, preferindo sempre os Bachareis formados, que forem idoneos, e servirão pelo tempo que convier. Na falta ou impedimento serão nomeados interinamente pelos Juizes de Direito.

<sup>25</sup> Nos termos do art. 216 do Regulamento nº 120/1842, a regra era que: “para exercer o cargo de Promotor serão com preferência escolhidos Bachareis formados, e quando os não haja idoneos para os lugares, serão nomeados individuos que tenham as qualidades requeridas pela Lei de 3 de Dezembro de 1841, para ser Jurado, a necessaria intelligencia, instrucção e bom procedimento, preferindo-se aquelles, que no desempenho dos deveres de outros cargos publicos já tiverem dado provas de que possuem essas qualidades.

da vida social do país, do ponto de vista tanto político quanto cultural. Essa dinâmica diz respeito principalmente ao bacharel de direito, que, familiar com as ideias liberais francesas e inglesas da época, era visto como um intelectual universal, no sentido dado ao termo por Foucault, ou seja, um profissional capaz de opinar e cuidar de todo e qualquer problema que não caísse na órbita de uma carreira técnica específica, como engenheiros e médicos. Grande parte dos jornalistas e escritores da época eram bacharéis em direito. Regra geral, apenas o setor mais abastado da sociedade tinha condições de manter os seus filhos, homens e jovens, sem trabalhar por anos a fio, dedicados apenas aos estudos. Assim, é possível afirmar que esse estamento de bacharéis era oriundo, em grande medida, dessa elite, e que o respectivo diploma funcionava como símbolo legitimador do seu poder social. Era “uma nova nobreza: a dos doutores e bacharéis”, incapazes de “tolerarem a vida rural na sua pureza rude”, cujo símbolo maior talvez tenha sido o próprio Imperador D. Pedro II (FREYRE, 2013, p. 447). Nas palavras de Freyre:

Mas foi com Pedro II que a nova mística – a do bacharel moço – como que se sistematizou, destruindo quase de todo a antiga: a do capitão-mor velho.

[...]

Ao segundo Imperador, ele próprio, nos seus primeiros anos de mando, um meninote meio pedante presidindo com certo ar de superioridade europeia e gabinetes de velhos acabocados e até amulutados, às vezes matutos profundamente sensatos, mas sem nenhuma cultura francesa, apenas a latina, aprendida a palmatória ou vara de marmelo, devia atrair, como atraiu, nos novos bacharéis e doutores, não só a solidariedade da juventude, a que já nos referimos, mas a solidariedade da cultura europeia. Porque ninguém foi mais bacharel nem mais doutor neste país que D. Pedro II. (FREYRE, 2013, p. 447).

Extraí-se desse trecho que o capital cultural dos indivíduos, representado pelo bacharelado, teria se tornado mais importante que o econômico, para o acesso a cargos públicos de importância. Todavia, trata-se de uma falsa contraposição, pois, como se viu, nesse momento, o capital econômico e o cultural andavam quase sempre de mãos dadas. Porém, há uma alteração simbólica importante: um certo refinamento, um certo capital cultural passa a ser recomendável para o exercício do poder público.

Embora esse processo tenha raízes no Período Colonial, é na época do Império que a figura do bacharel ganha força, e captura a imaginação das cidades e também do meio rural (FREYRE, 2013, p. 452-453). A formação superior passou a ser desejada inclusive pelas classes médias, que, com esforço ou a ajuda de um benfeitor rico, conseguiam juntar dinheiro para mandar seus filhos para a faculdade de direito. Não é à toa que, entre os presidentes da Primeira República, somente os 03 presidentes militares (Deodoro da Fonseca, Floriano Peixoto e Hermes da Fonseca) não eram bacharéis em direito. O primeiro presidente que não

eram nem militar e nem formado em direito foi Juscelino Kubitschek, um médico de profissão. Assim, juntamente com a carreira militar, o ensino superior era um dos poucos caminhos abertos para a muito limitada ascensão social no Brasil do Século XIX e do início do Século XX.

Ademais, já nessa fase inicial, essa nova aristocracia apresentava um comportamento estamental, como mostra a adoção de vestimentas próprias: becas de seda preta “ricamente bordadas, e importadas do Oriente. Vestes quase de mandarins. Trajos quase de casta” (FREYRE, 2013, p. 452-453), que, em grande medida, continuam em uso até os dias de hoje, principalmente no âmbito dos tribunais de justiça de todas as instâncias.

As primeiras faculdades de direito do Brasil foram criadas por um decreto de agosto de 1827, e localizavam-se em Olinda/PE, atualmente vinculada à Universidade Federal de Pernambuco, e em São Paulo/SP, posteriormente incorporada à Universidade de São Paulo, e apelidada de Faculdade de Direito do Largo São Francisco. A discussão sobre a criação de cursos de direito no Brasil iniciou-se na Assembleia Constituinte de 1823, e tinha como principal motivo a recomposição dos quadros administrativos do Poder Público, esvaziados pelo processo da Independência e o retorno de um grande contingente de funcionários portugueses para a sua terra natal.

Dessa breve explanação é possível destacar que o bacharelismo trouxe uma importante inovação para o imaginário social brasileiro: a associação simbólica entre *status* social e mérito intelectual do indivíduo, corporificado em um diploma de bacharel; e, nessa medida, a abertura da possibilidade de ascensão social para todos que demonstrem esse mérito. Esse último aspecto só vai ganhar força com o passar do tempo, com a expansão do ensino superior, e as sucessivas tentativas de implementação da meritocracia ao menos na Administração Pública brasileira.

Posta a questão nesses termos, parece-me que, na fundação das primeiras faculdades de direito e no desenvolvimento do bacharelismo, é possível identificar os primórdios de um campo jurídico propriamente brasileiro, separado do português, balizado, desde a sua origem, pela ideia de mérito intelectual.

Especificamente, para Bourdieu, o campo jurídico é o campo social onde é disputado o chamado capital jurídico, cuja disputa se dá por meio do discurso jurídico. O campo

social<sup>26</sup> seria um segmento da sociedade, em que diversos agentes sociais, sejam pessoas sejam instituições, disputam uma determinada forma de poder, que Bourdieu denomina de capital específico. No caso do campo jurídico, aquilo que estaria em jogo seria o que Bourdieu chama de capital jurídico: o poder para dizer o lícito e o ilícito, o que, por sua vez, está estritamente ligado à ideia de subordinação simbólica sancionada pelo Estado como legítima, cujo poder de convencimento é incrementado pela ameaça de violência, patrimonial, física e moral (BOURDIEU, 2001, p. 167-168)<sup>27</sup>.

O campo jurídico é o ambiente mais visível para o nascimento e desenvolvimento dos discursos de valorização acerca do Ministério Público. Assim, a compreensão da sua dinâmica, das suas narrativas dominantes e críticas, bem como de seus dogmas, mostra-se indispensável para a compreensão desses discursos. Afinal, em relevante medida, é no substrato simbólico dessas narrativas que os juristas que funcionavam como intelectuais orgânicos do Ministério Público, consciente e inconscientemente, vão buscar elementos para construir os discursos de valorização que são objeto da presente pesquisa. É também no discurso jurídico que frequentemente os críticos da atuação e dos discursos do Ministério Público vão buscar elementos para, por exemplo, qualificar a atuação dos promotores de justiça como abusivas.

Nesse contexto, é importante frisar que o campo jurídico brasileiro nasce com um propósito expresso: formar quadros administrativos para o Estado, seja como sua elite política seja como servidores da autoridade. Claro que esses dois objetivos não podem resumir o conjunto de trajetórias individuais daqueles que participaram do campo jurídico, afinal, há sempre resistências e rebeldias nas margens do campo. No entanto, essa relação de cumplicidade e subserviência entre os profissionais do direito e o poder vai ser uma marca do campo jurídico brasileiro não só no Império, mas também ao longo da República.

Dito isso, antes de avançar para o exame da Primeira República, é necessário ainda observar, de maneira mais detida, quais eram as atribuições do promotor de justiça no Brasil monárquico.

---

<sup>26</sup> Diante disso, resumidamente, o campo social seria: “uma configuração de relações objetivas entre posições de força ocupadas pelos agentes ou instituições conforme a sua situação atual e potencial na estrutura da distribuição de diferentes espécies de capital, cuja posse e cujo volume tendem a comandar as suas estratégias para conservar e/ou melhorar suas posições dentro da hierarquia de cada campo” (MARTINS, 2002, p. 177).

<sup>27</sup> O campo jurídico insere-se dentro do campo da produção cultural, o qual, nas palavras de Bourdieu, tem como capital específico “o poder propriamente simbólico de fazer com que se veja e se acredite, de trazer à luz, ao estado explícito, objetivado, experiências mais ou menos confusas, fluidas, não formuladas, e até não formuláveis, do mundo natural e do mundo social, e, por essa via, de fazê-las existir” (BOURDIEU, 2004, p. 176). Ou seja, é o poder de construir as formas de percepção e de apreciação do mundo, a definição do que é importante e o que não é, do que merece ser representado e do que não merece.

Inicialmente, observa-se que, no Período Imperial, as principais atribuições dos promotores de justiça (denominados, na época, de promotores públicos) encontravam-se descritas da seguinte forma no Código de Processo Criminal (Lei nº 29/1832):

## **PARTE PRIMEIRA**

### **Da Organização Judiciária**

#### **TITULO I**

#### **De varias disposições preliminares, e das pessoas encarregadas da Administração da Justiça Criminal, nos Juizos de Primeira Instancia**

#### **CAPITULO III**

#### **DAS PESSOAS ENCARREGADAS DA ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA NOS TERMOS**

#### **SECÇÃO III**

#### **Dos Promotores Publicos**

**Art. 37.** Ao Promotor pertencem as attribuições seguintes:

1º Denunciar os crimes publicos, e policiaes, e accusar os delinquentes perante os Jurados, assim como os crimes de reduzir á escravidão pessoas livres, carcere privado, homicidio, ou a tentativa delle, ou ferimentos com as qualificações dos artigos 202, 203, 204 do Codigo Criminal; e roubos, calumnias, e injurias contra o Imperador, e membros da Familia Imperial, contra a Regencia, e cada um de seus membros, contra a Assembléa Geral, e contra cada uma das Camaras.

2º Solicitar a prisão, e punição dos criminosos, e promover a execução das sentenças, e mandados judiciais.

3º Dar parte ás autoridades competentes das negligencias, omissões, e prevaricações dos empregados na administração da Justiça.

**Art. 38.** No impedimento, ou falta do Promotor, os Juizes Municipaes nomearão quem sirva interinamente.

Desse excerto extrai-se a importância que a acusação criminal assume entre as atribuições do promotor de justiça, já nesse período remoto. Observa-se também que o realce da ideia de que as atribuições de promotor de justiça não são exclusividade de uma carreira específica, diante da possibilidade de, na falta de indivíduo nomeado pelo Imperador ou pelos presidentes de províncias, os “Juizes Municipaes” poderem nomear qualquer pessoa como promotor de justiça, hipótese que indica inclusive que esta seria uma função subalterna em relação à de juiz. Essa subalternidade está expressa ainda no Decreto nº 5.618/1874, que sobre a função de promotor de justiça perante a segunda instância do Poder Judiciário, chamada, naquela época, de Relação, dispõe o seguinte:

#### **CAPITULO II**

#### **DO PROCURADOR DA CORÔA, SOBERANIA E FAZENDA NACIONAL**

**Art. 17.** O Procurador da Corôa, Soberania e Fazenda Nacional será livremente nomeado pelo Governo dentre os Desembargadores da respectiva Relação.

**Art. 18.** O Procurador da Corôa é o órgão do ministerio publico perante a Relação.

**Art. 19.** Ao Procurador da Corôa compete:

§ 1º Officiar na Relação:

1º Nas appellações criminaes de qualquer natureza, a fim de allegar e requerer por parte da Justiça;

2º Nas appellações civeis em que fôr interessada a Fazenda Nacional, e naquellas em que alguma das partes se defender por curador;

3º Nas appellações de sentenças de justificação de nobreza, ou de serviços feitos ao Estado para haver mercês;

4º Nos processos de conflicto de jurisdicção;

5º Nas questões de perdas e damnos contra os Juizes e empregados de Justiça;

6º Nas questões de liberdade das pessoas, tutellas, e remoções de tutores e curadores.

§ 2º Promover o andamento dos processos criminaes, e a execução das respectivas sentenças.

§ 3º Dar instrucções aos agentes do ministerio publico sobre objecto do serviço de sua competencia.

§ 4º Suggestir ao Governo e aos Presidentes das Provincias o que julgar a bem do interesse da Justiça, Fazenda e Soberania Nacional.

§ 5º Intentar, quando lhe competir a denuncia, a accusação dos culpados por erros de officio, ou crimes communs.

§ 6º Exercer todas as mais attribuições que lhe são incumbidas pelas leis e regulamentos em vigor.

**Art. 20.** Nos processos criminaes, que tiverem de ser julgados pelo Supremo Tribunal de Justiça, officiará sempre o Procurador da Corôa da Relação da Côrte, ainda que o crime fosse commettido fóra do districto da mesma Relação.

**Art. 21.** Nos feitos em que não tiverem de intervir como órgãos do ministerio publico, os Procuradores da Corôa das Relações das Provincias julgarão como os outros Desembargadores.

**Art. 22.** Os Procuradores da Corôa servirão de procuradores fiscaes perante os Tribunaes do Commercio.

**Art. 23.** Quando forem impedidos em algum feito serão nelle substituidos pelo Desembargador que o Presidente da Relação designar. Em outras faltas ou impedimentos, o Governo na Côrte e os Presidentes nas Provincias designarão o Desembargador que o deva substituir.

A partir da leitura desse segmento, nota-se que, nessa época, estão ainda estreitamente entrelaçadas a função do Ministério Público no processo criminal e o seu papel como advogado do governo. Sequer se concebe a sua separação em coisas distintas, como acontecerá mais adiante. Muito menos existe ainda a ideia de que o Ministério Público poderia atuar, em nome da sociedade, contra o governo.

Nota-se, ademais, que, seguindo uma tradição herdada do Período Colonial, a função de promotor de justiça em segunda instância era exercida por um desembargador, e não por um profissional especialmente designado para essa tarefa, o que reforça a ideia de que, nesse período, os promotores de justiça estão muito longe de constituir um grupo social apartado. Todavia, essa situação vai mudar ao longo da Primeira República, muito embora o discurso que se formará em torno do Ministério Público tenha suas raízes no Período Imperial.



## 2. A Primeira República (1889-1930)

Em novembro de 1889, proclamou-se a República do Brasil, que foi inicialmente conduzida por um governo de transição, liderado pelo General Deodoro da Fonseca, até que, encerrados os trabalhos da respectiva assembleia constituinte, fosse promulgada a Constituição Federal de 1891. Daí se seguiu a primeira eleição, indireta, para Presidente da República, a qual foi vencida pelo próprio Deodoro da Fonseca. A partir da Proclamação da República, tem início o período da história brasileira denominado de Primeira República.

É na Primeira República, que o Ministério Público começa a assumir as feições de uma burocracia específica dentro Poder Executivo<sup>28</sup>, e a se desenvolver um discurso particular dessa burocracia.

Esse processo começou ainda no período de transição após a Proclamação da República, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1891. Foi um período de intensa reformulação do aparelho estatal. Entre outras medidas, foi editado o Decreto nº 848 de 1890<sup>29</sup>, que estruturou a Justiça Federal e o Supremo Tribunal Federal, capitaneado pelo então Ministro da Justiça, e futuro Presidente da República, Campos Salles<sup>30</sup>. Esse decreto tratou ainda do Ministério Público federal, em passagem que, pela sua importância, segue reproduzida abaixo:

### CAPITULO VI DO MINISTERIO PUBLICO

**Art. 21.** O membro do Supremo Tribunal Federal, que for nomeado procurador geral da Republica, deixará, de tomar parte nos julgamentos e decisões, e, uma vez nomeado, conservar-se-ha vitaliciamente nesse cargo.

**Art. 22.** Compete ao procurador geral da Republica:

- a) exercer a acção publica e promovel-a até final em todas as causas da competencia do Supremo Tribunal;
- b) funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submettidos á jurisdicção do Supremo Tribunal;
- c) velar pela execução das leis, decretos e regulamentos, que devem ser applicados pelos juizes federaes;
- d) defender a jurisdicção do Supremo Tribunal e a dos mais juizes federaes;
- e) fornecer instrucções e conselhos aos procuradores seccionaes e resolver consultas destes, sobre materia concernente ao exercicio da justiça federal.

**Art. 23.** Em cada secção de justiça federal haverá um procurador da Republica, nomeado pelo Presidente da Republica, por quatro annos, durante os quaes não poderá ser removido, salvo si o requerer.

**Art. 24.** Compete ao procurador da Republica na secção:

- a) promover e exercitar a acção publica, funcionar e dizer de direito em todos os processos criminaes e causas que recaiam sob a jurisdicção da justiça federal;

<sup>28</sup> Muito embora, não se possa falar em Poder Executivo e em divisão de poderes durante o período colonial (NETTO, 2016, p. 21).

<sup>29</sup> Esse mesmo decreto criou o Supremo Tribunal Federal, que, na época, tinha 15 ministros.

<sup>30</sup> Em razão dessas contribuições, Campos Salles foi declarado “Patrono do Ministério Público” pelo I Congresso do Ministério Público Fluminense, realizado em 1967, em razão do seu trabalho como Ministro da Justiça no governo de transição de 1890.

- b) solicitar instrucções e conselhos do procurador geral da Republica, nos casos duvidosos;
- c) cumprir as ordens do Governo da Republica relativas ao exercicio das suas funcções, denunciar os delictos ou infracções da lei federal, em geral promover o bem dos direitos e interesses da união;
- d) promover a accusação e officiar nos processos criminaes sujeitos á jurisdicção federal até ao seu julgamento final, quer perante os juizes singulares, quer perante o Jury.

**Art. 25.** Os procuradores seccionaes serão julgados nos crimes de responsabilidade pelos juizes das respectivas secções, com recurso para o Supremo Tribunal, no caso de condemnação.

Nesse segmento, mais do que nos textos legais do Império, é possível observar o conjunto de atribuições que vão caracterizar a primeira etapa da história dos discursos acerca do Ministério Público: o exercício da accusação criminal, a defesa dos interesses do governo e a fiscalização do cumprimento da lei.

O Decreto nº 848/1890 estabeleceu ainda a vitaliciedade para o Procurador-Geral da República e a estabilidade, pelo prazo mínimo de 4 anos, para os promotores de justiça nas províncias. A intenção com essas mudanças era conferir maior independência para os promotores de justiça, uma importante ruptura com a sistemática anterior, de integral subordinação aos donos do poder – quando eles próprios não integravam esse grupo -, como se extrai do seguinte trecho da exposição de motivos do decreto:

O ministerio publico, instituição necessaria em toda a organização democratica e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da Republica, vêm os procuradores seccionaes, isto é, um em cada Estado.

Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser applicados pela Justiça Federal e promover a acção publica onde ella couber. A sua independencia foi devidamente resguardada.

A referida exposição de motivos cuida ainda de caracterizar, já nesse primeiro momento da República, o Ministério Público como “instituição necessária em toda a organização democrática”, cuja principal responsabilidade seria “velar pela execução das leis, decretos e regulamentos”. É a primeira aparição de elementos simbólicos que, como se verá, serão fundamentais para a construção do discurso profissional do Ministério Público. Por outro lado, o referido decreto dispõe ainda que o promotor de justiça deverá “cumprir as ordens do Governo da Republica relativas ao exercicio das suas funcções”. Logo, apesar das novidades, o promotor de justiça está, nesse momento, ainda muito próximo da figura do procurador da Coroa, no pertinente à sua subordinação ao Poder Executivo.

Nota-se que essas modificações no estatuto jurídico e discursivo do Ministério Público estão inseridas num contexto mais amplo de reforma do sistema de justiça nos momentos

iniciais da República. Sobre essa nova visão acerca do Poder Judiciário, convém transcrever, mais uma vez, as palavras de Campos Salles, na exposição de motivos do Decreto 848/1890:

A função do liberalismo no passado, diz um eminente pensador inglez, foi oppor um limite ao poder violento dos reis; o dever do liberalismo na epoca actual é oppor um limite ao poder illimitado dos parlamentos.

Essa missão historica incumbe, sem duvida, ao poder judiciario, tal como o architectam poucos contemporaneos e se acha consagrado no presente decreto.

Ahi está posta a profunda diversidade de indole que existe entre o poder judiciario, tal como se acha instituido no regimen decahido, e aquelle que agora se inaugura, calcado sobre os moldes democraticos do systema federal. De poder subordinado, qual era, transforma-se em poder soberano, apto na elevada esphera da sua autoridade para interpor a benefica influencia do seu criterio decisivo afim de manter o equilibrio, a regularidade e a propria independencia dos outros poderes, assegurando ao mesmo tempo o livre exercicio dos direitos do cidadão.

E' por isso que na grande União Americana com razão se considera o poder judiciario como a pedra angular do edificio federal e o unico capaz de defender com efficacia a liberdade, a autonomia individual. Ao influxo da sua real soberania desfazem-se os erros legislativos e são entregues á austeridade da lei os crimes dos depositarios do poder executivo.

Em resumo, Campos Salles apresenta como missão do Poder Judiciário o controle dos desvios e dos excessos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, sob forte e expressa influência do liberalismo político norte-americano. Aliás, para ele, esse controle seria uma das tarefas do sistema de justiça como um todo, e aí está incluído o Ministério Público. Dessa maneira, embora ainda de forma muito tímida, é possível encontrar, já nesse passado remoto, o embrião da grande virada do Ministério Público: de procurador da Coroa a fiscal do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

As normas trazidas pelo Decreto 848/1890 são pormenorizadas, no âmbito do Distrito Federal (na época, a cidade do Rio de Janeiro), pelo Decreto 1.030/1890. Trata-se de um documento interessante, pois desce às minúcias da estruturação e do funcionamento do Judiciário e do Ministério Público local. Chama a atenção especificamente que os promotores de justiça (chamados, na época, de promotores públicos) eram nomeados pelo Ministro da Justiça, a partir de sugestão do Procurador-Geral do Distrito<sup>31</sup>. Ou seja, embora continuasse a ser uma prerrogativa da cúpula do Poder Executivo, o Ministério Público passou a ter algum papel no recrutamento de seus futuros membros. Ademais, o Decreto 1.030/1890 vai além do disposto no Decreto 848/1890, e, no seu art. 23<sup>32</sup>, institui a vitaliciedade dos promotores de justiça, e não só do Procurador-Geral da República, de

---

<sup>31</sup> Art. 24. Os promotores publicos e curadores devem ter as qualidades requeridas para pretor e são nomeados pelo Ministro da Justiça, sobre proposta do procurador geral do districto.

<sup>32</sup> Art. 23. Os dous mais graduados representantes do ministerio publico, procurador geral e sub-procurador do districto, devem ter as qualidades requeridas para os membros do Tribunal junto ao qual servem, e são nomeados vitaliciamente pelo Presidente da Republica, sobre proposta do Ministro da Justiça.

maneira que eles somente poderiam ser retirados dos seus cargos a título de punição por crime ou infração disciplinar. Por esse texto legal, não seria mais possível a livre exoneração desses funcionários públicos, como nos tempos da Colônia e do Império. Foi um breve estado de coisas, como se verá adiante.

Além disso, embora não houvesse ainda a obrigatoriedade de concurso público para ingresso na carreira, o Decreto 1.030/1890 prevê que teriam preferência na nomeação no cargo de promotor de justiça, os bacharéis de direito aprovados em um exame de habilitação junto à Corte de Apelação, a segunda instância da Justiça local. Seria uma modalidade de quase concurso público. Somente muito mais tarde o concurso público passaria a ser formalmente obrigatório.

O recrutamento de quadros administrativos por exames pretensamente impessoais, e não por apadrinhamentos, é uma das marcas do discurso da meritocracia, descrito da seguinte forma por Lívia Barbosa:

Poderíamos defini-la, no nível ideológico, como um conjunto de valores que postula que as posições dos indivíduos na sociedade devem ser consequência do mérito de cada um. Ou seja, do reconhecimento público da qualidade das realizações individuais. (BARBOSA, 2008, p. 22).

Aliás, já Constituição Imperial de 1824 adotava a ideia de meritocracia, ao dispor, no seu art. 179, XIV, que “todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja por seus méritos e virtudes”. A Constituição Federal de 1891 reiterou essa norma nos seus arts. 72 e 73. Era a consagração da ideia de igualdade formal, no contexto do recrutamento dos quadros administrativos do Estado, e, nessa seara, o fim dos privilégios formais de nascimento.

Todavia, “o diabo mora nos detalhes”. Nenhum desses textos constitucionais especificou qual critério seria adotado para tornar efetivo o discurso meritocrático do texto constitucional. A tarefa ficou para lei ordinária. Daí, por exemplo, a redação do Decreto 1.030/1890, anterior inclusive à Constituição Federal de 1891, que recomenda o uso do exame de habilitação para o recrutamento de promotores de justiça, mas não obsta a indicação com base em relações pessoais. Assim, a disputa acerca desses parâmetros entre o Congresso Nacional - que queria a continuidade do sistema dos espólios, em que o ganhador da disputa política levava a maior parte dos cargos públicos – e o segmento do Poder Executivo que desejava a disseminação do concurso público. Nesse período, o primeiro grupo levou a melhor. Somente pouquíssimas carreiras passaram a ter o concurso público como mecanismo obrigatório de entrada, como os funcionários do Tesouro Nacional, em

razão de uma lei de 1831. A carreira de promotor de justiça encontrava-se em uma posição intermediária, graças ao Decreto 1.030/1890. Ademais, em 1914, 1922 e 1924, o Poder Executivo tentou tornar mais geral a utilização do concurso público, mas todas essas iniciativas falharam diante das resistências no Congresso Nacional (BARBOSA, 2008, p. 49-55).

Assim, na Primeira República, já há elementos de meritocracia no discurso e também, em menor grau, na prática da administração pública brasileira.

É relevante notar que esse exame de habilitação era realizado pela cúpula do Poder Judiciário local, e não pelo Poder Executivo, e muito menos pelos integrantes do Ministério Público. Tal circunstância demonstra, mais uma vez, a dupla filiação do Ministério Público nesse momento histórico, vinculado tanto ao Poder Executivo quanto ao Poder Judiciário. Esse arranjo já estava presente no Período Imperial, em que, como se viu, o procurador da coroa junto às Relações era escolhido entre os desembargadores em atuação nesse tribunal de segunda instância, e na possibilidade de os juízes indicarem promotores de justiça para os casos, na falta de pessoa indicada pela Coroa ou pelos presidentes de província para essa função. Essa tendência foi preservada pela Constituição Federal de 1891, que, na sua única passagem relevante acerca do Ministério Público, dispôs que o Procurador-Geral da República seria escolhido entre os ministros do Supremo Tribunal Federal<sup>33</sup>.

Essa dupla filiação não constitui uma idiosincrasia sem importância. Ela está na origem de uma polêmica que persiste até os dias de hoje: qual seria a natureza do Ministério Público? Seria ele parte integrante do Poder Executivo? Do Poder Judiciário? Ou ainda uma entidade autônoma, apartada da divisão clássica do Estado em três poderes? Essa indefinição possui consequências práticas, pois, ao longo do tempo, tornou mais frouxos vínculos de subordinação do Ministério Público com os referidos poderes, um desencaixe no discurso dessas 3 instituições, entre si e em relação à teoria clássica da divisão de poderes do Estado, com as consequências que serão examinadas no Capítulo 4.

No mais, o Decreto 1.030/1890, no seu art. 164, traz para o próprio texto normativo a ideia que estava apenas na Exposição de Motivos do Decreto 848/1890: a de que o Ministério Público seria “o advogado da lei, o fiscal de sua execução, o procurador dos interesses geraes do Districto Federal e o promotor da acção publica contra todas as violações do direito”.

---

<sup>33</sup> Art. 58 (...).

§ 2º - O Presidente da República designará, dentre os membros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, cujas atribuições se definirão em lei,

Nesse sentido, mais adiante, são especificadas as suas atribuições, entre as quais, destaco apenas a seguinte, para evitar repetições desnecessárias:

**Art. 166.** Incumbe ao ministerio publico em geral:

[...]

§ 6º Officiar em todas as causas civeis em que for interessado o districto, naquellas em que alguma das partes se defender por curador, em todas sobre o estado de pessoa, tutela, curatela, interdicção, remoção de tutor e curador, testamentaria, divorcio, nullidade e impedimento do casamento civil.

[...]

O segmento transcrito tratava de uma atribuição do Ministério Público que ia além da defesa dos interesses do governo, ou do fiel cumprimento das leis, e no sentido da intervenção do promotor de justiça, quando estavam em jogo apenas direitos individuais considerados especialmente importantes pelo legislador. Essa atribuição foi reiterada no Código Civil de 1916 e no Código de Processo Civil de 1939 – este último já na Era Vargas. A origem desse conjunto de atribuições vem de longe. Já no Direito Canônico, havia referência ao Ministério Público atuando nas causas matrimoniais como “defensor do vínculo” (CUNHA, 1969, p. 68). Na realidade, a atuação do Ministério Público, nesses casos, tem uma aparência tímida: um simples parecer opinativo que em nada vincula o juiz. Contudo, teve grande repercussão, na medida em que possibilitou o surgimento do fenômeno do “parecerismo” no interior do Ministério Público, movimento que contribuiu muito para a aproximação das carreiras de promotor de justiça e juiz, por um processo de mimese das manifestações dos promotores de justiça em relação às decisões dos juizes. Esse processo será melhor estudado mais adiante.

Além disso, trata-se de mais um passo para longe da antiga figura do procurador da coroa. Com efeito, mais adiante, juntamente com as competências criminais, essa atribuição de tutela de direitos individuais vai servir de base para a construção da ideia de funções próprias do Ministério Público, que exclui a defesa judicial dos interesses do governo, ou seja, a advocacia pública, muito embora, como se viu, tenha sido precisamente essa uma das razões originais da criação dessa instituição. Pouco a pouco, foi se construindo a contraposição entre representação judicial do governo e representação judicial da sociedade, e que seria essa última a vocação “natural” do Ministério Público.

No entanto, os mecanismos de fortalecimento da independência do Ministério Público, em especial a vitaliciedade tanto dos promotores de justiça quanto do Procurador-Geral da República, foram posteriormente eliminados, pelo Decreto 280/1895, editado no Governo Prudente de Moraes (1894-1898), que tornou temporários todos os cargos de promotor de

justiça, cujos ocupantes conservariam sua função apenas na medida em que “sómente em quanto bem servirem” (art. 1º do Decreto 280/1895). É o que se chamou de “vitaliciedade condicional” ou de “vitaliciedade dependente dos bons serviços desses funcionários” (CUNHA, 1969, p. 65). Na prática, contudo, o Ministério Público retornou à sua situação anterior de forte subordinação ao Poder Executivo, e, nessa medida, à condição de “mero instrumento de conveniências políticas” (CUNHA, 1969, p. 65). Nem com a chegada do próprio Campos Salles à Presidência da República (1898-1902), essa situação se alterou, e, pelo contrário, persistiu até o fim da Primeira República.

Para além desses avanços e retrocessos, as referidas leis cuidaram de pormenorizar a estrutura, atribuições e procedimentos não só do Ministério Público, mas também do Poder Judiciário, o que, com os avanços do discurso meritocrático, indica a lenta implementação na máquina pública brasileira do modelo burocrático de gestão.

A administração burocrática centra-se na ideia de organizar racionalmente todo o quadro administrativo, com a finalidade de alcançar os objetivos da entidade como um todo, e não a agenda particular dos indivíduos que a compõem. Nessa tarefa, busca-se a profissionalização dos seus integrantes, a organização dos diversos cargos em carreiras, com divisão de atribuições clara e previamente definida. Ademais, o funcionamento cotidiano dos órgãos da instituição burocrática deve seguir ordenamentos impessoais e formalizados, que deve prevalecer em face das características e contatos pessoais dos seus integrantes, bem como de terceiros que se relacionem com a instituição. Trata-se de uma verdadeira revolução administrativa, que pretende pôr fim a práticas como o nepotismo, o clientelismo e o fisiologismo, por meio da valorização do mérito, da impessoalidade e da eficiência.

No caso do Estado, a ideia era que ele deixasse de ser uma constelação de pequenos feudos, voltados para a realização desordenada dos interesses de seus ocupantes (fisiologismo), e se tornasse um Estado-máquina ou um Estado-organismo, em que a instituição em seu conjunto se voltasse para a realização de determinados objetivos.

Além disso, no Estado moderno, os valores e fins indicados nos estatutos jurídicos tendem a assumir um caráter de valores e fins universais. Ou seja, o Estado e sua burocracia promovem a realização desses bens não em nome de um interesse próprio, mas em prol de toda a sociedade, ou mesmo de toda a humanidade. Ao menos, essa é a versão oficial. Ora, a dominação racional extrai a sua legitimidade da racionalidade, da objetividade e da impessoalidade das normas que lhe servem de fundamento (WEBER, 2015, p. 141-142), e

seria incompatível com essa narrativa que a burocracia estatal atuasse ostensivamente apenas em seu próprio e mesquinho interesse e para promover a sua particular visão de mundo. A ideia de interesse no desinteresse, ou na aparência de desinteresse, é essencial para compreender a forma de dominação racional-legal que caracteriza esses Estados, bem como a importância de apresentar os interesses e visões de mundo particulares dos burocratas como fins e valores universais<sup>34</sup>.

Dessa forma, existe, no coração do modelo burocrático, uma grande preocupação com a racionalidade formal de seu funcionamento, ou seja, a sua calculabilidade e previsibilidade. Isso se materializa, por exemplo, no valor que o modelo burocrático deposita na hierarquia (dimensão vertical da burocracia) e na divisão de trabalho (dimensão horizontal da burocracia) (WEBER, 2008a, p. 139). Está presente também na ideia de que, sempre quando fosse necessária a intervenção de um órgão, sua atuação seria previsível, na certeza de que ele seria guiado por uma razão impessoal, e não pelo capricho do pequeno tirano (WEBER, 2008a, p. 157). A ideia era tornar a máquina estatal impermeável a privilégios e sentimentos pessoais (WEBER, 2008a, p. 151). Contudo, essa transição não ocorreu sem sobressaltos. O Estado patrimonialista não morreu de súbito e de repente surgiu em seu lugar um Estado burocrático, livre das práticas corruptas do modelo anterior. Essa mudança foi progressiva, gradual e lenta, bem como, em larga medida, ainda incompleta. Aliás, essa força persistente das relações pessoais na forma de atuação da burocracia estatal, parece estar relacionada a característica mais amplas da sociedade brasileira, como sustenta o antropólogo Cardoso de Oliveira:

Tendo como referência o trabalho de DaMatta (1979; 1991), no qual ele caracteriza o Brasil como uma sociedade relacional que articula a lógica moderna do individualismo com uma lógica tradicional que valoriza a hierarquia e dá precedência às relações, argumentei que os brasileiros costumam valorizar muito mais as expressões de consideração à pessoa de seus interlocutores, do que o respeito aos direitos (universalizáveis) do cidadão genérico (Cardoso de Oliveira, 1996c). Na mesma direção, DaMatta afirma que, enquanto a lógica moderna é simbolicamente associada ao mundo da rua, a lógica tradicional seria identificada com o mundo da casa, onde a família e as relações pessoalizadas têm prioridade. A articulação das duas lógicas teria engendrado, então, desvios para cima e para baixo na condição da cidadania. Isto é, enquanto o mundo da rua seria vivido como um espaço onde prevalece a percepção de “subcidadania”, no mundo da casa, ou quando os atores se beneficiam das regras aí vigentes para pautar suas relações no espaço público, seria experimentada a condição de “supercidadania” (DaMatta, 1991: 100; Cardoso de Oliveira, 1996c: 71). (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2011, p. 142).

---

<sup>34</sup> É necessário muito cuidado aqui, para não emprestar ares conspiratórios a esse arranjo. Trata-se de uma representação social, imposta ao indivíduo de fora para dentro, com força cogente, inclusive aos integrantes da burocracia estatal, por meio da educação tanto no âmbito familiar quanto no ambiente escolar.



Nesse contexto, há uma grande preocupação da administração burocrática com mecanismos de controle e segurança, a fim de combater essa herança patrimonialista e garantir a eficiência dos seus órgãos na implementação dos objetivos da instituição. Há também uma intensa desconfiança em relação à classe política e seus indicados. É essa ênfase no controle, principalmente no controle prévio, que será uma das principais diferenças entre o modelo burocrático e o modelo que será examinado mais adiante, o modelo gerencial, muito mais preocupado com a produção de resultados, embora, em muitos aspectos, este seja uma continuidade daquele.

Observa-se que, diversamente do que ocorria em outras épocas, a atividade burocrática assume protagonismo na vida dos burocratas (WEBER, 2008a, p. 139), no mínimo, em termos de tempo dedicado a essa tarefa. Não é mais uma atividade secundária, para os momentos ociosos de aristocratas, nobres ou outros diletantes notáveis. Isso tende a ter um impacto na construção da subjetividade desses funcionários, cuja identidade, por sua vez, passa a ser, ao menos parcialmente, constituída pelo discurso do respectivo campo burocrático. Tal observação reforça a necessidade tratar também da dimensão de identidade nos discursos de valorização profissional.

Observe-se que, mesmo no caso da burocracia estatal, esses objetivos transcentes nem sempre serão a realização do interesse do conjunto da sociedade. Com efeito, é somente ao longo do século XIX com as suas múltiplas revoluções é que o interesse público, no sentido de interesse do conjunto da sociedade, se tornou o elemento central do discurso de legitimação do Estado. No entanto, o desenvolvimento do modelo burocrático antecede a essa virada, e, como se viu, remonta inclusive a regimes absolutistas, como a China imperial e os Estados absolutistas europeus, e, nesses casos, o objetivo dessa primeira burocracia era simplesmente a realização efetiva da vontade do imperador ou do rei.

Ressalte-se que, assim como o modelo patrimonialista de administração pública, o modelo burocrático constitui um tipo ideal, uma categoria extremada que muito dificilmente existe, de forma pura, na realidade. Trata-se antes de um instrumento de análise, com o fim de reduzir a complexidade da realidade observada, e, nessa medida, tornar cognoscível essa mesma realidade. Dessa maneira, não há nada de estranho que esses primeiros vestígios de uma estrutura e de um discurso burocrático e meritocrático convivam com uma administração pública com muitas características patrimonialistas, como no Brasil, onde, ao

longo de sua história, ocorreu um entrelaçamento entre tradição pré-moderna e modernidade, entre patrimonialismo e racionalização burocrática.

Retornando à Primeira República, sem dúvida, apesar das iniciativas descritas, a oligarquia agrária e seus clientes continuavam no poder, com a diferença que os oligarcas menores, de expressão estadual ou mesmo municipal, tinham ganhado mais espaço com o arranjo organizado no Governo Campos Salles (1896-1897): a chamada “Política do Café com Leite”. Por esse acordo oligárquico, de intensa coloração federalista, a Presidência da República seria ocupada ora por um indicado da oligarquia paulista ora por um favorito da oligarquia mineira. Em troca, essa elite nacional garantia autonomia para as elites estaduais conduzirem os seus negócios, sem maiores interferências da União. As eleições eram abertamente fraudadas, pois eram consideradas importantes demais para serem deixadas nas mãos dos eleitores, mesmo que o direito ao voto não fosse universal, mas restrito a homens alfabetizados com mais de 21 anos, excluídos também mendigos e membros de ordens monásticas. Nesse contexto, os promotores de justiça eram ou mais um dos clientes desses oligarcas, ou o cargo era utilizado por esses mesmos oligarcas como uma etapa na sua carreira política, como foi o caso de Getúlio Vargas.

No período da Primeira República, ocorreram ainda importantes mudanças sociais. As cidades brasileiras cresceram, juntamente com a burguesia urbana, cujas empresas, inclusive algumas indústrias, alcançaram um tamanho que não podiam mais ser administradas apenas pela família do proprietário. Surge, então, a necessidade de administradores profissionais. Os trabalhadores urbanos começam também a se organizar, e a reivindicar por direitos específicos à sua condição de empregados. Apareceram as burocracias das empresas e dos sindicatos. Esses dois grupos ganharam espaço no campo político brasileiro na mesma medida em que ia decaindo o poder das oligarquias rurais: primeiro, o poder econômico, e depois também o político. O processo de modernização avança.

Nesse contexto, na década de 1920, começou um movimento pela reforma do Estado, a fim de torná-lo mais capaz de enfrentar essas novas realidades sociais. As iniciativas fracassadas de disseminar o concurso público no Executivo federal datam dessa época. Sentia-se a necessidade de combater a corrupção, o nepotismo, o clientelismo e o fisiologismo, bem como melhor organizar o setor público. Ou seja, a ideia era iniciar a transição do modelo patrimonialista para o burocrático. Todavia, não houve tempo. Em

1930, a Primeira República foi derrubada por um golpe liderado por um oligarca gaúcho: Getúlio Vargas.

Note-se, por outro lado, que a essa subordinação integral do Ministério Público ao poder político não foi homogênea em todo território nacional, em razão da liberdade dos estados, para legislar sobre a estrutura e as atribuições dos ministérios públicos locais, graças ao forte federalismo da Primeira República. Por exemplo, a Lei nº 375/1903 de Minas Gerais conferia “relativa autonomia e estabilidade à corporação” (CUNHA, 1969, p. 70), na contramão das legislação vigente em âmbito federal.

De mais a mais, essas circunstâncias não impediram que, nesse período, o Ministério Público ganhasse relevância social, até porque, o Decreto 848/1890 e 1.030/1890 criaram uma estrutura e um quadro administrativo próprio para o Ministério Público, o que possibilitou o surgimento dos primórdios de um discurso profissional dos promotores de justiça, difícil de surgir nas condições da Colônia e do Império. Tanto é assim que, em 1914, o promotor de justiça Alfredo Valladão foi capaz de dizer o seguinte:

As funções do Ministério Público subiram, pois, ainda mais de autoridade, em nossos dias. Êle se apresenta como figura de verdadeiro Poder de Estado. Se Montesquieu tivesse escrito hoje “O Espírito das Leis”, por certo não seria tríplice, mas quadrupla a divisão de poderes. (VALLADÃO, 1973, p. 33).

Como se disse, deixarei para um capítulo posterior o exame dos discursos acerca da posição do Ministério Público entre as demais instituições estatais. Mas é importante notar que, já em 1914, circulava a ideia de que o Ministério Público, na realidade, seria um “Quarto Poder”. É um pensamento que continuará a ter força nas décadas subsequentes.

### **3. O Golpe de 1930**

Em 1930, chega ao fim a Primeira República. Um golpe de Estado derruba o Governo Washington Luiz, e instala Getúlio Vargas como Presidente da República, no lugar do recém-eleito Júlio Prestes. Getúlio Vargas permaneceria no poder até 1945.

Apesar de o período final da Era Vargas ter sido marcadamente ditatorial, com a instauração do Estado Novo em 1937, o seu governo iniciou-se sob melhores auspícios. Tal circunstância é bem ilustrada pela Constituição Federal de 1934, aprovada, aliás, a contragosto do próprio Getúlio Vargas. Inspirada pela Constituição da República de Weimar, esse texto constitucional tratou, por exemplo, de diversos direitos trabalhistas, como o

salário mínimo e a limitação da jornada de trabalho; do direito à educação, inclusive com a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário; e da instituição do voto secreto.

Foi na Constituição Federal de 1934, que o termo “Ministério Público” foi mencionado pela primeira vez em um texto constitucional, o que se reveste de relevância simbólica, dada a importância de uma constituição dentro do ordenamento jurídico. Nesse texto, o Ministério Público foi considerado como um órgão auxiliar ao Poder Executivo, tratado no capítulo voltado aos “órgãos de cooperação nas atividades governamentais”:

**CAPÍTULO VI**  
**Dos Órgãos de Cooperação nas Atividades Governamentais**

**SEÇÃO I**  
**Do Ministério Público**

**Art. 95** - O Ministério Público será organizado na União, no Distrito Federal e nos Territórios por lei federal, e, nos Estados, pelas leis locais.

§ 1º - O Chefe do Ministério Público Federal nos Juízos comuns é o Procurador-Geral da República, de nomeação do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos estabelecidos para os Ministros da Corte Suprema. Terá os mesmos vencimentos desses Ministros, sendo, porém, demissível *ad nutum*.

2º - Os Chefes do Ministério Público no Distrito Federal e nos Territórios serão de livre nomeação do Presidente da República dentre juristas de notável saber e reputação ilibada, alistados eleitores e maiores de 30 anos, com os vencimentos dos Desembargadores.

§ 3º - Os membros do Ministério Público Federal que sirvam nos Juízos comuns, serão nomeados mediante concurso e só perderão os cargos, nos termos da lei, por sentença judiciária, ou processo administrativo, no qual lhes será assegurada ampla defesa.

**Art. 96** - Quando a Corte Suprema declarar inconstitucional qualquer dispositivo de lei ou ato governamental, o Procurador-Geral da República comunicará a decisão ao Senado Federal para os fins do art. 91, nº IV, e bem assim à autoridade legislativa ou executiva, de que tenha emanado a lei ou o ato.

**Art. 97** - Os Chefes do Ministério Público na União e nos Estados não podem exercer qualquer outra função pública, salvo o magistério e os casos previstos na Constituição. A violação deste preceito importa a perda do cargo.

**Art. 98** - O Ministério Público, nas Justiças Militar e Eleitoral, será organizado por leis especiais, e só terá na segunda, as incompatibilidades que estas prescrevem.

Assim, o Procurador-Geral da República continuou a ser um cargo de livre nomeação do Presidente, mas essa nomeação passou a ser condicionada à aprovação pelo Senado Federal. Esse arranjo contribuiu, na prática, para o incremento da autonomia da instituição, pois o Procurador-Geral passou a não ser mais politicamente dependente apenas do Presidente da República, mas também do Senado, o que lhe trouxe uma maior margem de manobra, na medida em que, muitas vezes, os interesses do Presidente e dos senadores não estava alinhado. Ademais, a Constituição de 1934 trouxe também a equiparação

remuneratória entre Procurador-Geral da República e os ministros do Supremo Tribunal Federal.

Além disso, os estados mantiveram a atribuição de definir as regras de funcionamento do Ministério Público. Isso foi importante, porque, gradativamente, essa disposição permitiu a diferenciação dos regramentos e das estruturas dos ministérios públicos de cada unidade da Federação: uns prestavam assistência jurídica aos mais pobres, outros não; uns exerciam a advocacia pública, outros não; uns tinham os vencimentos equiparados aos dos juízes, outros não etc. Essa situação só começou a se reverter na década de 1980, como se verá adiante.

Mais importante, o texto constitucional de 1934 tornou o concurso público obrigatório para o ingresso na carreira de promotor de justiça.

Essa inovação não sobreveio num vácuo. Fez parte de um esforço mais amplo do Governo Vargas, para fortalecer o modelo burocrático na Administração Federal, em detrimento do modelo patrimonialista.

Vargas assumiu o poder no meio de uma intensa crise econômica mundial, causada pela quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, que levou à adoção de medidas protecionistas por mercados ao redor do mundo. Isso acelerou o processo de decadência da economia cafeeira, por falta de quem comprasse a sua produção. Sem os lucros do café, o Brasil passou a ter menos divisas para importações, o que favoreceu o crescimento de indústrias capazes de substituir esses produtos que não podiam mais ser importados em quantidade suficiente. Assim, uma burguesia urbana em ascensão subiu ao poder junto com Vargas.

Todas essas circunstâncias se alinharam para tornar possível o fortalecimento do processo de transição da administração predominantemente patrimonialista para a administração predominantemente burocrática, movimento ainda hoje incompleto.

Como se viu, mesmo antes do Golpe de 1930, já havia a percepção da necessidade de reformar o Estado, mal equipado para fazer frente à cada vez mais complexa realidade social brasileira. Contudo, a Crise de 1929 e a ascensão econômica e política da burguesia urbana proporcionaram as condições objetivas, para que a vontade reformista de Vargas acelerasse a transformação burocrática no Estado brasileiro.

A fim de enfrentar os problemas mencionados, o Governo Vargas promove uma centralização política, econômica e administrativa, fortalecendo a União em detrimento dos

governos locais, revertendo, nesse ponto, as mudanças introduzidas pela Primeira República. As oligarquias regionais eram vistas como “atrasadas”, incapazes de levar adiante o projeto de desenvolvimento nacional.

Para dar conta da reforma administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936. O discurso do DASP era combater as práticas patrimonialistas que permeavam a administração pública e instalar uma divisão clara entre público e privado no setor estatal brasileiro. Para tanto, propunha: centralizar a estrutura administrativa e racionalizar a sua hierarquia e divisão de tarefas; racionalizar e tornar impessoal os procedimentos administrativos, inclusive pela multiplicação de órgãos de controle e planejamento, tão típicos do modelo burocrático; e reformular a política de pessoal do Poder Público, principalmente pela disseminação do concurso público como forma de recrutamento e o estabelecimento de uma política de qualificação dos quadros administrativos do Estado.

De acordo com Irene Patrícia Nohara, o ideário da reforma administrativa proposta pela DASP tinha 03 principais influências:

A emergência da industrialização no Brasil trouxe reflexamente para o ideário do DASP três vertentes pronunciadas: o taylorismo, com suas técnicas de organização industrial voltadas para o aumento da produtividade; as noções reformistas da Administração Pública (*civil service reform*) de Woodrow Wilson, que propugnou a separação entre política e administração, sendo esta última analisada em função de sua organização e métodos; e, de forma mais aprofundada, as formulações teóricas de Max Weber, expoente da sociologia clássica. (NOHARA, 2012, p. 23).

Nesse ponto, merecem realce as ideias de Woodrow Wilson que, no livro “O estudo da administração pública” (1887), defendia a necessidade de separação entre política e administração pública, bem como a “adoção das regras de gerenciamento desenvolvidas na iniciativa privada, tidas por mais científicas/neutras, para o universo das práticas públicas, na busca por maior eficiência” (NOHARA, 2012, p. 25).

Além disso, a reformulação da máquina estatal passou também pela expansão das atividades empresariais do Estado, que passou a ser o principal vetor da política econômica de substituição de importações adotadas pelo governo, inclusive como resposta à Crise de 1929 (e acentuado durante os anos da Segunda Guerra Mundial, em razão das dificuldades de abastecer o mercado brasileiro com produtos importados em decorrência da escassez resultante do conflito).

Essa maior intervenção do Estado no domínio econômico foi considerada necessária, pois, na época, prevalecia o discurso de que os agentes econômicos privados seriam

“incapazes” de realizar certo tipo de investimento, principalmente os de maior envergadura, que, por consequência, deveria ficar a cargo do Estado. Ou seja, sob o nome de “administração para o desenvolvimento”, propõe-se a ideia de que, para a “transformação” e o “melhoramento” da economia nacional, seria necessária a “tutela” do estado sobre a economia. A criação pelo Poder Público da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, é um exemplo dessa modalidade de iniciativa. A série de sentido formada pelo binômio “sociedade fraca” e “Estado tutelar” vai ser reeditada, ao longo das décadas seguintes, em diversos discursos acerca do Estado e de seus distintos órgãos, como nos discursos acerca do Ministério Público, principalmente a partir da década de 1970.

Essa nova atividade econômica estatal foi levada adiante principalmente por entes descentralizados da União, dotados de personalidade jurídica própria, e sob os mais diversos formatos, como autarquias, fundações e empresas públicas. Foram criadas aproximadamente 50 desses entes descentralizados ao longo do período entre a chegada de Vargas ao poder em 1930 e sua queda em 1945.

Em termos de gestão de pessoal, o DASP buscou implementar a meritocracia e o modelo burocrático no serviço público brasileiro. Para tanto, como se disse, buscou dar mais ênfase ao treinamento desses servidores e ao seu recrutamento por meio de concurso público. Nesse contexto, é editada a Lei nº 284/1936, que divide o quadro administrativo da União entre funcionários públicos e funcionários extranumerários, uma solução de compromisso entre as duas facções que disputavam em torno do tema desde a Primeira República. O ingresso dos funcionários públicos no serviço do Estado se daria por concurso público. Já para os funcionários extranumerários, normalmente destinados a funções de menor ou média importância, o ingresso no Poder Público continuaria a depender das suas conexões pessoais, como concessão aos grupos políticos que desejavam manter sua influência pessoal na máquina pública. Com a Constituição Federal de 1988, o termo funcionário extranumerário é, em grande medida, substituído pelo de servidor público comissionado. Ademais, já no Estado Novo, o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-Lei 1.713/1939) reafirmou o concurso público como requisito para o ingresso nas carreiras públicas de nível superior, como já acontecia com os funcionários do Tesouro Nacional desde os tempos do Império. Ou seja, tratando-se de uma carreira de nível superior, que demanda o domínio sobre considerável conhecimento teórico sistematizado, por exigir

formação como bacharel de direito, a adoção do concurso público não foi uma inovação decorrente de uma situação específica do Ministério Público.

Todavia, foram inovações de alcance limitado, na visão de Livia Barbosa, referindo-se a pesquisa de Couto, realizada em 1966:

Segundo Couto, de acordo com estatísticas da Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do DASP, de 1937 a 1962, dos 677 mil funcionários públicos então existentes, apenas pouco mais de 100 mil tinham entrado por concurso, o que o levou a concluir: “as cifras estão a evidenciar que, na batalha das leis, tem saído vencedor o regime do pistolão, com uma diferença superior a 500 mil sobre o seu adversário, o sistema de mérito”. (BARBOSA, 2008, p. 56).

Aliás, apesar de a letra da lei indicar que esses funcionários extranumerários eram temporários, muitos foram incorporados aos quadros permanentes do Estado por meio dos chamados “trens da alegria”, leis normalmente aprovadas ao final de legislaturas, que transformavam extranumerários em funcionários públicos propriamente ditos, sem a necessidade de aprovação em concurso público. Essa prática perdurou até que foi expressamente proibida pela Constituição Federal de 1988. Quer dizer, há um desacoplamento entre o discurso meritocrático, mais forte no Governo Vargas que no período anterior, e o real funcionamento da máquina pública, em face de, até os dias de hoje, conviverem modalidades de recrutamento impessoais, como o concurso público, e pessoais, como os apadrinhamentos políticos, na escolha dos ocupantes de cargos comissionados.

Há de se ter cuidado, no entanto, com os discursos que buscam atribuir a supostos “resquícios patrimonialistas” todas as características da administração pública que da sua perspectiva seriam indesejáveis. No entanto, parte deles decorre da própria estrutura da burocracia estatal, que engendra um conjunto de valores e formas de poder, que são mobilizados tanto para se buscar cada vez mais vantagens para os seus integrantes, quanto para a justificação da eventual escalada de benefícios.

Por exemplo, existe uma ampla margem política para a fixação dos vencimentos dessa máquina burocrática. Afinal, essa remuneração é fixada unilateralmente pelo Estado, que, amiúde, não tem a possibilidade de buscar no mercado o ponto de referência dessa remuneração, pois muitos dos serviços realizados pelos funcionários públicos não possuem equivalentes exatos no setor privado, que possam ser usados como parâmetro (NISKANEN, 2008, p. 192-195). Frequentemente, como parâmetros, existem apenas outras carreiras



públicas, cujas atribuições são quase sempre distintas<sup>35</sup>. Ademais, é difícil mensurar a eficiência de muitos dos serviços prestados, de modo a especificar qual seria o procedimento ideal para o seu fornecimento, o que amplia ainda mais a margem de negociação política acerca do orçamento necessário para a sua continuidade e melhoria, e, por consequência, do valor da “remuneração justa” para os trabalhadores envolvidos (NISKANEN, 2008, p. 195).

A burocracia estatal apresenta ainda outra característica que amplia ainda mais esse espaço de negociação: os servidores públicos, em grande medida, detêm o controle da máquina estatal na mão. Ou seja, sem a sua colaboração ativa, torna-se difícil a implementação de qualquer política pública proposta pelos dirigentes políticos.

Além disso, em regimes democráticos, quanto mais valorizada a instituição no espaço social, em especial na esfera pública, mais difícil será para os ocupantes de cargos eletivos se voltarem contra os membros das carreiras que controlam tal instituição, por receio da repercussão negativa perante a opinião pública, principalmente quando estão em jogo as atribuições funcionais. Diversamente, quando estão em jogo questões remuneratórias, a experiência mostra que essa bandeira angaria pouco suporte popular.

Em resumo, pode-se identificar, nessa primeira parte da Era Vargas, o fortalecimento de alguns elementos simbólicos importantes que vão permear o imaginário social acerca do Estado, e, nessa medida, influenciar fortemente a configuração dos discursos acerca do Ministério Público. São exemplos desses elementos: a ideia de “sociedade hipossuficiente” que depende da “tutela de um Estado forte” para a realização das “transformações sociais” necessárias para o seu desenvolvimento; a centralidade do discurso meritocrático, ainda que desacoplado das práticas cotidianas do aparelho burocrático; e, sob a influência do pensamento de Woodrow Wilson, a desconfiança sistêmica dos tecnocratas em relação ao campo político, especialmente o político-partidário, apesar de depender sistematicamente deste para apadrinhamentos.

#### **4. O Estado Novo**

Em novembro de 1937, Getúlio Vargas realiza um autogolpe, e assume poderes ditatoriais. Foi o ponto culminante do processo de centralização política que já estava em

---

<sup>35</sup> Embora possam também ser idênticas, como na hipotética comparação entre as remunerações de promotores de justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro e do Ceará.

curso desde o Golpe de 1930. De imediato, foi afastada a Constituição Federal de 1934, e outorgado um novo texto constitucional: a Constituição Federal de 1937. O Poder Legislativo foi dissolvido e novas eleições nunca foram remarçadas. Na prática, a legislação passou a ser editada diretamente pelo Presidente da República, por meio dos chamados decretos-leis. Ademais, os partidos políticos foram extintos; o Presidente da República passou a ter o poder de nomear interventores em todos os estados, que, por sua vez, teriam o poder de indicar as autoridades municipais; e a censura prévia foi instituída em relação a todos os meios de comunicação. Tinha início o Estado Novo.

Em relação ao Ministério Público, o texto constitucional de 1937 suprimiu a maior parte das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1934:

**DO PODER JUDICIÁRIO  
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

(...)

**Art 99** - O Ministério Público Federal terá por Chefe o Procurador-Geral da República, que funcionará junto ao Supremo Tribunal Federal, e será de livre nomeação e demissão do Presidente da República, devendo recair a escolha em pessoa que reúna os requisitos exigidos para Ministro do Supremo Tribunal Federal.

Com o desaparecimento, na prática, do Poder Legislativo, a nomeação do Procurador-Geral da República voltou a depender exclusivamente da indicação do Presidente da República, o que, como se verá adiante, será uma tendência nos períodos autoritários do Brasil. Além disso, a Constituição Federal de 1937 também deixou de mencionar a obrigatoriedade de concurso público para o ingresso na carreira de promotor de justiça.

Chama a atenção que, nesse mesmo período, como se viu, foi editado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Decreto-Lei nº 1.713/1939), que consolidou a exigência de concursos públicos para as carreiras de nível superior do Poder Público federal. Ou seja, o retorno da livre nomeação, e, por consequência, da lógica dos apadrinhamentos, para o ingresso na carreira de promotor de justiça, divergindo da tendência geral desse período, parece indicar a sua importância estratégica na perspectiva política do Estado Novo.

Dito isso, para a narrativa, são importantes ainda dois decretos-leis editados durante o Estado Novo: o Código de Processo Civil de 1939 (Decreto-Lei nº 1.608/1939) e o Código de Processo Penal de 1941 (Decreto-lei nº 3.689/1941).

O Código de Processo Civil de 1939 foi o primeiro código de processo civil de âmbito nacional. Antes dele, cada estado possuía um código e, por consequência, um processo civil

específico. Dessa maneira, constituiu um importante movimento de fortalecimento da União, em detrimento do poder dos estados, o que foi uma característica da Era Vargas.

Ademais, esse novo código de processo civil conferiu ao promotor de justiça a atribuição de atuar como “fiscal da lei” em inúmeras situações, em especial naquelas em que estavam em discussão “interesses indisponíveis” ou considerados de grande relevância social. Trata-se da consolidação de um papel que antes já estava espalhado por diversos textos legais, como o Código Civil de 1916. Por exemplo, essa intervenção passou a ser necessária em casos de direito de família e quando estava em discussão direito de incapazes. Na prática, isso significou que o promotor de justiça passou a ter a oportunidade de se manifestar sobre o mérito da causa, por meio de um parecer de discutível utilidade, depois dos arrazoados das partes, mas antes da decisão do juiz.

Essa inovação foi importante, porque deu origem, de maneira mais imediata, ao que Macedo Júnior denominou de “parecerismo”: a tendência de, gradativamente, o parecer do promotor de justiça, no seu papel de “fiscal da lei”, se assemelhar com a sentença do juiz, tanto na forma quanto na sofisticação do seu conteúdo. Nas palavras do promotor de justiça do Ministério Público de São Paulo Ronaldo Porto Macedo Júnior:

Paralelamente, surge a praxe do “parecerismo”, fenômeno pelo qual os promotores de justiça passam a elaborar pareceres cada vez mais em tudo semelhantes a sentenças judiciais, atendendo a todos os requisitos formais de uma sentença e esquecendo-se, por vezes, da própria finalidade com que intervinham no feito. Assim, o promotor que intervinha em favor de incapaz já devidamente defendido esforçava-se para elaborar um parecer que deixava de ter um caráter subsidiário no sentido de garantir o equilíbrio processual que fundamentava a sua intervenção e emitia um longo e muitas vezes desnecessário parecer. Mais uma vez, o promotor de justiça buscava apresentar-se como alguém capaz de exercer as mesmas atividades típicas do magistrado. Muito comum nesta fase, foi a assemelhação do promotor de justiça à figura muitas vezes chamada pejorativamente de “minijuíz”. O promotor de justiça atuava com a mesma independência, compromisso e fundamento do magistrado e emitia um parecer em tudo semelhante a uma sentença, razão pela qual caracterizava-se, muitas vezes, como um “minijuíz”, um “magistrado” que elaborava pareceres em forma de sentença, mas que desta última se diferenciavam por não serem vinculantes. (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 80).

Esse fenômeno não surgiu no dia seguinte da promulgação do Código de Processo Civil de 1939. Demorou anos para ganhar força. De acordo, mais uma vez, com Macedo Júnior, ao menos no Ministério Público de São Paulo, essa corrente ganhou força principalmente a partir das décadas de 1950 e 1960 (MACEDO JÚNIOR, 2010, p. 80).

O “parecerismo” foi um movimento de aproximação entre as carreiras de promotor de justiça e de juiz, e, mais importante, entre Ministério Público e Poder Judiciário, e fortaleceu o processo de isomorfismo entre essas duas instituições.

Para a Sociologia das Organizações, isomorfismo é a tendência de entidades dentro de um mesmo ambiente institucional de adotarem estruturas e políticas aproximadas. O conjunto das entidades públicas que integram o sistema de justiça constituiria um ambiente institucional. Por sua vez, as expectativas sociais relacionadas a essa instituição seriam guiadas por “mitos racionalizados”, acerca de quais seriam as melhores soluções para os problemas enfrentados por organizações dentro de um mesmo campo (BOXENBAUM e JONSSON, 2008, p. 78).

Por exemplo, diante do “problema” da interferência do poder político no seu funcionamento supostamente impessoal, após a Constituição Federal de 1988, foi atribuído aos promotores de justiça e aos juízes um conjunto quase idêntico de prerrogativas. Note-se que a expectativa no sentido da manutenção dessas prerrogativas, ou a sua ampliação a outras carreiras jurídicas, é diretamente proporcional à desconfiança da sociedade em relação à classe política, e ao grau percebido de nocividade dessa interferência política no funcionamento esperado dessa organização pública. Ou seja, a partir de um conjunto de expectativas sociais que incidem de forma mais ou menos homogênea sobre um conjunto de instituições, é possível observar uma tendência para a difusão de certos arranjos institucionais, o que conduz a um maior isomorfismo entre os entes envolvidos (BOXENBAUM e JONSSON, 2008, p. 80).

Ainda para esses autores, as pressões para o isomorfismo entre instituições podem ser enquadradas em 3 categorias: a pressão coercitiva, a pressão mimética e a pressão normativa (BOXENBAUM e JONSSON, 2008, p. 80). Para essa classificação, a pressão coercitiva seria aquela que se manifesta como uma imposição, como na hipótese em que o Poder Público impõe a um conjunto de empresas a obrigação de escriturar de determinada maneira a sua contabilidade, ou quando um organismo de fomento impõe uma série de requisitos estruturais, como a obtenção de tal ou qual certificação, para franquear acesso a recursos financeiros. A pressão mimética, por sua vez, seria aquela exercida por organizações semelhantes dentro do mesmo campo institucional, que são percebidas como mais bem-sucedidas. É o caso do “parecerismo” do Ministério Público, no período ora examinado, por meio do qual é copiada a forma de proceder da organização mais bem-sucedida dentro do

campo da burocracia jurídica estatal: o Poder Judiciário. Por fim, a pressão normativa seria aquela decorrente da visão do que seria a configuração “apropriado” da instituição, do ponto de vista da moral ou da ética profissional, o que, por consequência, tem importante impacto na imagem exterior da organização. Ora, os integrantes do campo jurídico possuem um conjunto comum de crenças, uma *doxa*, no vocabulário proposto por Bourdieu, decorrentes, em grande medida, de sua formação como bacharéis de direito, e, entre elas, estão um conjunto básico de expectativas acerca do funcionamento das instituições mais relevantes do campo, como o Poder Judiciário e o Ministério Público. Essas expectativas constituem princípios de rarefação dos discursos de valorização possíveis para as carreiras que integram essas instituições.

Feitas essas considerações, além do Código de Processo Civil de 1939, teve grande impacto também para o desenvolvimento das narrativas acerca do Ministério Público, ainda no contexto da Ditadura Vargas, a edição do Código de Processo Penal de 1941 (Decreto-Lei 3.689/41), que, aliás, continua em vigor até os dias de hoje. No que tange ao objeto de estudo, esse código atribuiu ao promotor de justiça o poder de requisitar a instauração de inquérito policial, de requerer à autoridade policial a realização de diligências no âmbito desse inquérito, bem como de cobrar esclarecimentos, informações e documentos de qualquer autoridade, caso julgue necessário para formar a sua convicção sobre a ocorrência de crime. Dessa forma, ampliou a capacidade do promotor de justiça, agora de livre nomeação da Ditadura Vargas, de influenciar na condução da atividade das polícias judiciárias, inovação essa que talvez seja o marco inicial da histórica disputa entre as carreiras de promotor de justiça e delegado de polícia. O Código de Processo Penal de 1941 consolidou ainda a posição do Ministério Público como titular principal da ação penal pública, ou seja, responsável por dar início ao processo criminal. Note-se que ele não era então seu titular exclusivo. Somente obteve esse monopólio com a Constituição Federal de 1988, juntamente com a cristalização, no texto constitucional, das prerrogativas obtidas no Código de Processo Penal de 1941.

Foi em 1942, ainda no contexto do Estado Novo, que ocorreu o I Congresso Nacional do Ministério Público, que, ao longo do tempo, se mostrou um importante espaço de produção de discursos dessa instituição. O próximo congresso nacional aconteceria apenas em 1973.

Nesse primeiro encontro, foram aprovadas as seguintes teses acerca do Ministério Público:

1ª No exercício das respectivas funções há recíproca harmonia e independência entre os órgãos da Magistratura e os do Ministério Público, não existindo entre uns e outros qualquer subordinação.

2ª O Ministério Público deve tornar à sua qualidade de órgão constitucional. As linhas mestras de sua estrutura devem figurar nas constituições estaduais.

3ª Os Estados devem organizar Códigos do Ministério Público distintos da organização da Magistratura e dos Estatutos do Funcionalismo. Em tais códigos se inscreverão os seguintes princípios, mesmo quando já assegurados em leis de caráter geral:

a) Instituição da carreira, distribuindo-se os cargos por entrâncias correspondentes às da magistratura.

b) Obrigatoriedade do concurso de ingresso, nos cargos iniciais, incluindo-se na banca examinadora, onde não houver o Conselho Superior do Ministério Público, pelo menos o procurador-geral.

c) Provimento de todos os cargos não iniciais, mesmo os criados ou desdobrados em qualquer entrância, mediante promoção na carreira, pelo critério de 2/3 por merecimento e 1/3 por antiguidade, salvo quanto ao último posto efetivo da carreira que será sempre provido por merecimento.

d) Vencimentos dos representantes do Ministério Público, nunca inferiores a 2/3 (dois terços) do que perceberem os juizes, perante os quais funcionarem.

e) Garantias de estabilidade, dependendo as demissões de sentença judiciária ou de processo administrativo, em que seja assegurada a ampla defesa.

f) Proibição das remoções não solicitadas, salvo caso de interesse público, para comarca de igual entrância, comprovado em processo administrativo.

[...]

i) As funções do Ministério Público e as de advogados das pessoas jurídicas de direito público, em segunda instância, devem ser atribuídas a titulares diferentes. (SOUSA, 1942, p. 78-84)

Nota-se que o Governo Vargas não era inteiramente avesso a essas pretensões, uma vez que os anais desse encontro foram publicados pela própria Imprensa Nacional em 1942. Todavia, fica claramente registrada o sentimento de indignação moral do grupo ali reunido no pertinente à estreita subordinação dos promotores de justiça ao campo político, reforçada na Constituição Federal de 1937, que tornou o cargo novamente de livre nomeação do chefe do Poder Executivo:

Não obstante, devem as Cartas dos Estados, em caráter uniforme, enumerar as garantias dos membros do Ministério Público, bem assim as exigências tanto para o ingresso na carreira quanto para as promoções, evitando-se continuem promotores e curadores sujeitos ao critério exclusivo dos governadores ou interventores ou de quem os dirige no ponto administrativo. Lamentavelmente, não constituem casos isolados atos demissivos e de transferência dos agentes da soberba instituição que caem na antipatia dos prepostos dos governos estaduais, ou mesmo destes, que nem sempre sabem alcançar as consequências desastrosas ao prestígio da justiça no desapareço aos seus diretos representantes, molas propulsoras de suas atividades, no conceito de mestres insignes. (SOUSA, 1942, p. 79-80).

A preocupação com o insulamento em face do poder político levou também às teses relativas à necessidade de conferir aos promotores de justiça maiores garantias, já gozadas

pelos juízes, especificamente a proteção contra a demissão arbitrária e a remoção para outro ofício, sem a indicação de motivos de interesse público.

Sobressai também nessas teses a busca de aproximação da carreira de promotor de justiça e a de juiz. Por um lado, elas demonstram uma preocupação em afirmar a autonomia do Ministério Público em face do Poder Judiciário – lembre-se que, durante muito tempo, o chefe deste era um integrante daquele -, a ser materializada inclusive no tratamento de cada uma dessas instituições em leis distintas, pois até então a regra era a sua ordenação conjunta, como exemplifica o Decreto nº 848/1890 supramencionado. Por outro, busca-se vincular a remuneração dos promotores de justiça aos juízes, embora não se pretenda ainda a equiparação. Os grupos dirigentes do Ministério Público contentavam-se, na época, com o recebimento pelos promotores de justiça de vencimento não inferior a 2/3 daquele dos juízes<sup>36</sup>. Diversamente, os promotores de justiça buscam tomar distância da advocacia pública, já concebendo a diferenciação entre as atribuições do promotor de justiça – nesse momento, centradas principalmente na acusação criminal e na fiscalização do cumprimento da lei – e as da advocacia pública<sup>37</sup>.

Por fim, realço os critérios propostos para a promoção dentro da carreira: 2/3 das promoções seriam por mérito e 1/3 por antiguidade, sendo que o acesso ao último degrau na carreira era reservado à promoção por mérito, o que evidencia a importância que o discurso meritocrático assume nesse nascente discurso profissional dos promotores de justiça.

Nesse contexto, é possível afirmar que, no mínimo, nesse momento, já existe um discurso profissional dos promotores de justiça, cujas principais características seriam: a) a aproximação com a magistratura, e a percepção de uma deficiência, de uma falta em comparação com esse segundo grupo; b) o afastamento em relação à advocacia pública, que, por estar vinculada estritamente aos interesses governamentais, não estaria incluída entre as “funções típicas” do Ministério Público, mais relacionadas aos interesses da sociedade (NETTO, 2016, p. 27); c) o mérito intelectual como condição de acesso à carreira, a ser avaliado por meio de concurso público, em oposição à nomeação estritamente política para esses cargos, como ainda acontecia em muitos estados e no âmbito federal. Não é por nada

---

<sup>36</sup> Na época, há relatos de promotores de justiça que chegavam a ganhar 10% a 30% da remuneração de um juiz (NETTO, 2016, p. 21).

<sup>37</sup> Um importante antecedente histórico dessa demanda foi a criação, ainda no Período Colonial, da Relação na cidade do Rio Janeiro, que, depois, passou a ser chamada de Casa de Suplicação. Com ela, os recursos contra decisões proferidas por juízes passaram a ser decididos aqui no Brasil, e não mais encaminhadas para Portugal, como antes. Nessa oportunidade, foram criados os cargos de promotor de justiça e de procurador dos feitos da Coroa e Fazenda, o que pode ser considerado como um momento inicial da futura separação entre Ministério Público e Advocacia Pública, cujo ponto culminante foi a Constituição Federal de 1988, em que essa divisão se tornou total (MACHADO, 2007, p. 120).

que o ex-deputado federal e ex-promotor de justiça Plínio Arruda Sampaio denomina a geração responsável pelo I Congresso Nacional do Ministério Público de “pais fundadores” da instituição (SAMPAIO, Plínio de Arruda. Entrevista concedida em 07/07/1995, apud ARANTES, 2002, p. 23).

Por derradeiro, chama a atenção que o próximo Congresso Nacional do Ministério Público ocorreria apenas aproximadamente 30 anos depois, após um novo movimento autoritário no espaço público brasileiro produzir a Constituição Federal de 1969. Mas há muito história para percorrer antes de chegar nesse período.

## 5. A República Populista (1945-1964)

Com o fim da Era Vargas em 1945, e a sucessiva redemocratização, foi promulgada a Constituição Federal de 1946. O novo texto constitucional trouxe um capítulo específico sobre o Ministério Público, em que foi reinstituída a previsão constitucional para a realização de concurso público para o ingresso na carreira, a estabilidade para os promotores de justiça e que a nomeação do Procurador-Geral da República, apesar de ainda estar nas mãos do Presidente, dependeria de aprovação pelo Senado, como era em 1934. As duas primeiras regras seriam mantidas e ampliadas nos textos constitucionais subsequentes, mas não a terceira.

### TÍTULO III

#### Do Ministério Público

**Art 126** - O Ministério Público federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador, nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no artigo 99<sup>38</sup>, é demissível *ad nutum*<sup>39</sup>.

Parágrafo único - A União será representada em Juízo pelos Procuradores da República, podendo a lei cometer esse encargo, nas Comarcas do interior, ao Ministério Público local.

**Art 127** - Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais da carreira mediante concurso. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou mediante processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos a não ser mediante representação motivada do Chefe do Ministério Público, com fundamento em conveniência do serviço.

**Art 128** - Nos Estados, a Ministério Público será também organizado em carreira, observados os preceitos do artigo anterior e mais o princípio de promoção de entrância a entrância.

<sup>38</sup> Art 99 - Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros (art. 129, n° s I e II), maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

<sup>39</sup> *Ad nutum* significa que ele é demissível sem que o Presidente da República tenha que expor os motivos da demissão.



Note-se que a Constituição Federal de 1946 manteve a possibilidade de cada estado, por conta própria, estruturar o seu respectivo ministério público. Tal circunstância levou à continuidade do processo de dissonâncias na valorização da carreira de promotor de justiça nos diversos estados da federação. Em 1947, o Estado de São Paulo equiparou a remuneração das carreiras de juiz e de promotor de justiça, embora simultaneamente tenha sido proibido a advocacia, modificação essa que apenas mais de 40 anos depois seria ampliada para a quase totalidade dos promotores de justiça brasileiros. Todavia, a situação não era tão confortável em outros estados.

Essa dissonância é importante, porque, mais adiante, quando os juristas relacionados ao Ministério Público forem pensar um modelo nacional para a instituição, eles vão buscar, em cada uma dessas estruturas divergentes, os precedentes necessários para montar a sua nova visão de instituição. Serviram de experimentos paralelos cujos resultados seriam depois aproveitados no grande processo de síntese operado nas décadas de 1970 e 1980, do qual surgiria um novo modelo de Ministério Público, agora de âmbito nacional. É uma pretensão que, em alguma medida, já estava presente nas teses do I Congresso Nacional do Ministério Público, embora vá se apresentar de maneira mais clara no futuro.

Nesse contexto, ilustra o amadurecimento da carreira de promotor de justiça, o fato de, em 1958, ter sido editado o Código do Ministério Público do Distrito Federal (Lei nº 3.434/1958), que cuida de estruturar e indicar as atribuições do Ministério Público do Distrito Federal. Pela primeira vez, o assunto foi tratado em lei específica – como, aliás, era a proposta do I Congresso Nacional do Ministério Público -, pois, no passado, era tratado conjuntamente com o Poder Judiciário do Distrito Federal, a exemplo do Decreto 1.030/1890, examinado acima. Nesse contexto, convém ainda transcrever o rol das atribuições do Ministério Público do Distrito Federal nesse momento histórico, a título exemplificativo, pois cada estado era livre para estruturar e individualizar as atribuições do seu ministério público local:

**Art. 3º** Aos órgãos do Ministério Público, em geral, incumbe promover ou fiscalizar a execução das leis, notadamente:

I - promover a ação penal e a execução das sentenças, nos casos e pela forma que prevêm as leis em vigor, assim como assegurar a defesa dos acusados que não tenham constituído defensor, ou quando êste não se achar presente;

II - promover no Juízo civil, pela forma da lei, a defesa dos interêsses das pessoas definidas como pobres;

III - promover, independente do pagamento de custas e despesas judiciais, as ações civis para execução e observância das leis de ordem pública, ou sempre que, nos têrmos da lei processual, delas depender o exercício da ação penal;

IV - usar dos recursos legais nos feitos em que fôr ou puder ser parte principal bem como para execução e observância das leis de ordem pública;

V - requerer habeas-corpus;

VI - promover a inscrição de hipoteca legal e outras providências assecuratórias, em favor do ofendido ou do incapaz, nos casos da lei;

VII - defender a jurisdição das autoridades judiciárias;

VIII - denunciar à autoridade competente, prevaricação, omissão, negligência, êrro, abuso, ou praxes ilegais ou contrárias ao interesse público, por que sejam responsáveis os serventuários e funcionários da Justiça;

IX - velar pela fiel observância das formas processuais, inclusive para evitar despesas supérfluas, omissão de formalidades legais e morosidade dos processos;

X - exercer quaisquer outras atribuições inerentes à natureza do Ministério Público, bem como as implicitamente contidas nas que esta lei enumera, ou que lhes forem cometidas por leis especiais.

Parágrafo único. No exercício das respectivas atribuições, há recíproca independência entre os órgãos do Ministério Público e as autoridades judiciárias.

A partir do exame desse rol de atribuições, observa-se que, comparando com as instituições que existem nos dias de hoje, naquela época, o Ministério Público do Distrito Federal exercia as atribuições de ministério público, defensoria pública e advocacia pública.

Nota-se que foi a Constituição Federal de 1934, a primeira a reconhecer, no seu art. 113, nº 32<sup>40</sup>, o direito de assistência jurídica gratuita aos mais pobres<sup>41</sup>, a ser assegurada por órgão especiais<sup>42</sup> a serem criados pela União e pelos estados, embora esse serviço já fosse oferecido há muito por entidades não-estatais. Nesse contexto, cada um desses entes adotou uma estratégia distinta, para a realização desse direito. Por exemplo, como se viu, em alguns estados, o Ministério Público era o responsável pela realização desse direito. Em outros lugares, a solução foi distinta. Por exemplo, em 1935, o Estado de São Paulo criou um órgão específico para a prestação do serviço de assistência jurídica, no que foi seguido por Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SILVA, 2012).

Entre esses diversos modelos, merece destaque aquele adotado pelo Estado do Rio de Janeiro. Em 1955, por meio da Lei Estadual nº 2.188/1954, foram criados 6 cargos de defensor público dentro da estrutura do Ministério Público do Distrito Federal, na época, ainda na Cidade do Rio de Janeiro. Depois, veio o referido Código do Ministério Público do Distrito Federal (lei nº 3.434/1958), que, como se viu, confirmou a atribuição desse

---

<sup>40</sup> A União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos.

<sup>41</sup> A Constituição Federal de 1937 nada falou sobre o direito a assistência jurídica. Todavia, ele voltou a ser previsto na Constituição Federal de 1946.

<sup>42</sup> Apesar de estreitamente relacionadas, as ideias de gratuidade de justiça e de um órgão público voltado para a assistência jurídica aos mais pobres. A primeira relaciona-se à dispensa de pagar os custos do processo, ainda que representado por advogado particular, e a outra a um órgão estatal de atendimento jurídico, que não se resume à proposição de ações, mas também ao aconselhamento jurídico em geral, por exemplo, para verificar contratos de aluguel ou intermediar acordos consensuais para o encerramento de litígios. A proposta é que ele oferecesse aos mais pobres todos os serviços que um advogado particular poderia oferecer.

ministério público para atuar na defesa dos interesses dos mais pobres. Com a transferência da Capital para Brasília em 1960, o antigo Distrito Federal transformou-se no Estado do Rio de Janeiro, cujo ministério público continuou a ser regido pelo mencionado código e a possuir, em seu quadro administrativo, cargos de defensor público. Posteriormente, em 1974, já na Ditadura Militar, por ocasião da fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro retirou esses cargos de defensor público da estrutura do Ministério Público e instituiu um novo órgão, denominado originalmente de Assistência Judiciária. Após, ela foi renomeada como Defensoria Pública. Pouco depois, adveio a Lei Orgânica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Lei Complementar Estadual nº 06/1977, que concedeu à instituição: autonomia administrativa e financeira, bem como o direito de formar uma lista tríplice a partir da qual o Governador deveria escolher o Defensor Público Geral do Estado (SILVA, 2012). O modelo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro foi replicado em outros estados, e foi a principal inspiração para o tratamento da instituição na Constituição Federal de 1988 e para a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1993). Quer dizer, a principal referência em termos de estruturação da Defensoria Pública, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, teve sua origem no interior do Ministério Público desse estado, o que é relevante para explicar certos isomorfismos entre essas instituições, principalmente quando se leva em conta que, no momento dessa separação, já estava mais do que consolidado o discurso profissional retratado no I Congresso Nacional do Ministério Público. Aliás, já estava em gestação a próxima etapa desse discurso, como se verá adiante.

No mais, apesar de ruptura política trazida pela redemocratização, os governos da República Populista, ou da República de 1946, deram seguimento à herança varguista. Aliás, Getúlio Vargas foi eleito o segundo presidente desse período. Assim, deu-se seguimento ao projeto de reforma administrativa iniciado no período anterior, principalmente ao esforço de simplificação e flexibilização do funcionamento da máquina pública. Continuou forte nesse período a ideia de “administração para o desenvolvimento”, uma modalidade de estatismo nacionalista que, como se viu, enxergava no Estado o principal autor do desenvolvimento econômico e social.

Ademais, o crescimento da Administração Indireta<sup>43</sup> fez surgir uma dicotomia na percepção da sociedade acerca da Administração Pública: a chamada Administração Direta era vista como excessivamente formalista, rígida e defasada; e a Administração Indireta, como mais profissional, flexível e moderna, ilhas de excelência no setor público. Uma das razões dessa maior flexibilidade era a possibilidade de contratar no regime celetista, típico das entidades privadas, e não pelo estatutário, típico do setor público, mais rígido principalmente no recrutamento e dispensa dos funcionários concursados.

Em suma, foi um período que não trouxe relevantes modificações no discurso profissional dos promotores de justiça, para além daquilo que já tinha sido estabelecido no I Congresso Nacional do Ministério Público.

O período da República Populista trouxe também uma inovação na prática social que terá grande repercussão na configuração do discurso profissional dos promotores de justiça: a constituição do escândalo de corrupção política como instrumento de disputa política, na perspectiva de que “a política é um espaço a ser moralizado” (KNACK, 2018, p. 24).

Por mais difícil que seja indicar momentos precisos para o surgimento de processos históricos amplos, o historiador Diego Knack enxerga nos eventos de maio de 1952, em meio ao segundo Governo Vargas (1951-1954), um importante ponto de inflexão:

Embora o tema da corrupção dos políticos e da necessidade de moralização do Estado estivesse presente de algum modo desde os primórdios da República, o assunto ganhou destaque no cenário político brasileiro apenas em fins de maio de 1953, a partir do chamado “escândalo do jornal Última Hora”. Naquela ocasião, tornou-se pública a denúncia de que o Banco do Brasil, pelo seu presidente Ricardo Jafet, com o auxílio do filho do então presidente Getúlio Vargas, teria facilitado o empréstimo de dinheiro para empresas de imprensa ligadas a Samuel Wainer, proprietário do jornal Última Hora, reconhecidamente favorável ao governo de Getúlio. A acusação gerou uma movimentada comissão parlamentar de inquérito (CPI), ainda em maio do mesmo ano, e teve ampla cobertura pela grande imprensa, especialmente dos opositores de Vargas. Foi então que, de maneira mais sistemática, o presidente da República, pessoalmente, e os demais políticos ligados a ele em âmbito nacional foram acusados de corrupção e favorecimentos ilícitos. Antes do caso do Última Hora, as acusações eram mais genéricas e se referiam a “negociatas” ou “falcatruas” em algum órgão do governo. O mais comum até então era a associação de Vargas a de um ditador simpático ao fascismo e, ao mesmo tempo, permissivo ante a ação dos comunistas. Na época do caso do Última Hora, o tom se modificou. Aliomar Baleeiro, deputado do principal partido da oposição, a União Democrática Nacional (UDN), afirmou em longo discurso na tribuna da Câmara dos Deputados que “chega até os pés do presidente da República a onda desse mar de lama”. Naquela ocasião, Baleeiro cunhou a expressão que se tornaria bastante conhecida e seria muito revisitada nos meses seguintes de cobertura jornalística do caso. (KNACK, 2018, p. 25-26).

---

<sup>43</sup> No discurso jurídico, Administração Indireta é o conjunto de entidades do Poder Público, que possuem personalidade jurídica apartada do ente central, chamada de Administração Direta, o que lhe conferiria maior autonomia e flexibilidade gerencial. É o caso das autarquias (como a Agência Nacional do Petróleo), das fundações públicas (como a Universidade de Brasília), das empresas públicas (como a Caixa Econômica Federal) e as sociedades de economia mista (como a Petrobrás).

Chama a atenção especialmente essa associação entre “governo” e “mar de lama”, que, a partir daí, vai adentrar o imaginário social brasileiro. Todavia, essa associação não foi simplesmente fabricada pelo udenismo e pela grande mídia da época. Essa mensagem somente ganhou raízes porque foi percebida pela população como, em certa medida, verdadeira (KNACK, 2018, p. 27), inclusive com base na sua experiência acerca do funcionamento da máquina pública. Nesse contexto:

O moralismo udenista obteve êxito em virtude de uma percepção mais geral de que a política e os políticos são impuros. Graças a um antigo imaginário social sobre a corrupção que permaneceu e prosperou, em grande medida, não apenas pela reincidência dos casos de corrupção, mas pela baixa representatividade do sistema político constituído. Pela permanência do sentimento de que a classe política não representa os anseios de amplos setores da população, em algo que remonta às origens da organização da República no Brasil (KNACK, 2018, p. 60).

Especificamente, no que concerne à ideia de corrupção na Primeira República:

a noção de corrupção daquele período tinha um sentido específico: era individual, destinada pessoalmente aos dirigentes da nação, em especial ao presidente. Tratava-se de um entendimento distinto do que em geral havia na Primeira República, por exemplo. Naquele tempo se colocava a culpa no sistema, nos “carcomidos”. (KNACK, 2018, p. 33).

É nesse contexto que surgem as primeiras leis voltadas especificamente para o combate ao enriquecimento ilícito de funcionários público, como a Lei Bilac Pinto (Lei 3.502/1958). Note-se que essas leis não possuíam qualquer viés punitivo. Estavam preocupadas apenas com o ressarcimento do erário. O aspecto punitivo da resposta estatal dessas condutas era ainda tratado apenas no Código Penal de 1941, que previa crimes como os de corrupção, peculato e prevaricação.

O crescimento desse sentimento de ojeriza à corrupção foi um dos elementos que integravam o caudal simbólico que tornou possível a tomada do poder, em 31 de março de 1964, pelos militares.

## **6. Ditadura Militar: tutela da sociedade e legalidade autoritária**

O período dos governos militares no Brasil é de grande relevância para a história dos discursos acerca da burocracia estatal brasileira em geral, e acerca do Ministério Público em específico.

Entre outras, nesse período, consolidaram-se diversas tendências desse discurso burocrático, como a ideia de que a máquina estatal continuava “ineficiente” e “corrupto”, apesar das infundáveis reformas administrativas. Consolida-se ainda a ideia, já presente na Era Vargas, de “sociedade hipossuficiente”, a depender da tutela do Estado, para garantir o seu progresso e “amadurecimento”. Todavia, a frente desse processo civilizatório, não está mais um carismático “Pai dos Pobres”, mas sim um regime tecnocrático, composto principalmente por militares e juristas, que acreditava que o rigor do saber técnico, e não as polêmicas da política, era o caminho para o “desenvolvimento da nação”.

É nesse período que a carreira de promotor de justiça vai amadurecer o seu discurso profissional. Mais do que isso, a partir de novas ideias no campo jurídico acerca de acesso à justiça e direito coletivos, os seus grupos dirigentes vão, na década de 1970, começar a reinventar a instituição, num movimento intelectual que vai ter seus momentos culminantes já no período da Redemocratização. No entanto, para compreender essas mudanças, é necessário antes tecer algumas considerações sobre o discurso burocrático do período militar.

Um primeiro aspecto importante do discurso político da Ditadura Militar é a sua relação com a ideia de legalidade e de técnica.

Quanto ao primeiro ponto, Danilo Pereira Lima denomina a ideia de legalidade dos governos militares de “legalidade instrumental”, que ele contrapõe à ideia de “constitucionalismo”. O centro da ideia de “constitucionalismo” estaria no “estabelecimento de limites ao exercício do poder político” (LIMA, 2018, p. 69), notadamente pela fixação de direitos fundamentais dos indivíduos. Já em regimes autoritários, para esse autor, a lei, inclusive a constituição, serviria tão somente para organizar o poder (LIMA, 2018, p. 69), ou seja, como um instrumento para implementar uma ordem burocrática e para a realização do “interesse público”, tarefa essa que seria mais importante do que preservar os direitos fundamentais em casos específicos ou em situações de crise. Nesse sentido são as palavras de Manuel Gonçalves Ferreira Filho, Professor de Direito da USP e um dos principais juristas orgânicos dos governos militares:

Os direitos fundamentais, [...], impõem sérias e rigorosas limitações ao poder estatal. Essas limitações, na verdade, só podem ser respeitadas em período de normalidade, pois nos momentos de crise, embaraçariam de tal modo a ação do governo que este seria presa fácil para os inimigos da ordem. (FERREIRA FILHO, 1978 *apud* LIMA, 2018, p. 74).

Em suma, no contexto dos governos militares, as ideias de “legalidade instrumental” e “supremacia do interesse público”, inclusive com a neutralização de direitos fundamentais, tornam-se estreitamente associadas.

Ademais, a ideia de legalidade funcionaria ainda como um instrumento de legitimação desse regime de exceção, pois paradoxalmente um dos principais elementos simbólicos mobilizados para justificar o Golpe de 1964 foi a “necessidade de preservar a ordem constitucional-legal”. Com efeito, nesse período, há o surgimento de uma relevante série simbólica, no discurso dos juristas orgânicos do regime, que fazia a equivalência entre a “observância das leis” a “normalidade democrática” (LIMA, 2018, p. 112), ainda que essas leis tenham sido produzidas unilateralmente pelos governos militares. Efetivamente, na América do Sul, a Ditadura Militar brasileira foi a que mais se preocupou com a ideia de legalidade, ainda que tal prática discursiva estivesse desacoplada das suas atividades repressivas cotidianas. Nas palavras de Danilo Pereira Lima:

De acordo com os dados apresentado por Anthony Pereira, enquanto o Brasil manteve a presença de civis com formação em Direito entre os juizes dos Tribunais Militares e do Superior Tribunal Militar, permitindo ao preso político ingressar com recurso no Supremo Tribunal Federal; o Chile afastou totalmente a presença de civis de seus Tribunais Militares e extinguiu completamente o direito de recurso dos presos políticos, já que a Suprema Corte se negava a rever os julgamentos realizados pelos militares; a Argentina praticamente ignorou o uso de “procedimentos legais” na repressão política, sendo maior o número de execuções e desaparecimentos no seu caso. (LIMA, 2018, p. 72).

Isso é relevante porque essa preocupação com a aparência de legalidade, ainda que na forma de uma “legalidade instrumental”, ajuda a explicar a configuração do discurso político da Ditadura Militar e porque o “Direito foi a área que mais cedeu quadros para a composição dos ministérios dos governos militares”<sup>44</sup> (LIMA, 2018, p. 81). Com a domesticação do Congresso Nacional, a esses juristas orgânicos coube o papel de autênticos legisladores.

Importa notar que não há, nesse ponto, qualquer grande mudança. Como se viu, desde o surgimento das primeiras faculdades de direito, a sua principal missão tinha sido fornecer quadros administrativos para o Poder Público, ainda na época do Império. Nesse período, somente o regime da Constituição de 1946 pode ser chamado de verdadeiramente republicano e democrático, ainda que não houvesse voto universal. Sobre o perfil do ensino jurídico nesse período, Danilo Pereira Lima pondera o seguinte:

O déficit de democracia nos cursos jurídicos fez parte da longa tradição autoritária brasileira, que sempre procurou organizar seu sistema político na base do exercício

---

<sup>44</sup> Nesse sentido, Lima informa que “dos oitenta e cinco ministros da ditadura, trinta tinham formação em Direito, vinte e sei em Engenharia, sete em Medicina, seis em Economia e dezesseis eram militares” (LIMA, 2018, p. 81).

arbitrário e personalista do poder. Os constantes golpes de Estado – com auxílio das Forças Armadas e apoio de setores significativos da sociedade civil – fez com que a relação entre direito e política sempre se encontrasse numa situação de grave prejuízo para o constitucionalismo. [...].

Para executar esse modelo autoritário de desenvolvimento nacional-estatista, a melhor contribuição das Faculdades de Direito foi a formação de juristas tecnocratas destituídos de qualquer preocupação com o Estado de Direito. E para complementar essa formação, “[...] a ditadura militar, com base na censura imposta aos meios de comunicação de massa, produziu um conjunto articulado de ideias, valores, opiniões e crenças, segundo o qual a tecnocracia era a melhor forma de se governar a sociedade brasileira”.

Nesse sentido, a rápida proliferação de Faculdades de Direito, durante a ditadura militar, ocorreu como consequência de um modelo autoritário de modernização do Estado, que tinha como objetivo a formação de novos quadros técnicos e gerenciais das estruturas de poder estabelecidas após o golpe”. (LIMA, 2018, p. 136-137).

Nesse contexto, grande parte da produção intelectual desses juristas teve como norte a ideia de “tutela dos interesses da sociedade” por um “Estado técnico”, diante de uma “sociedade civil hipossuficiente”. Essa série de sentido está fortemente presente no discurso de legitimação dos governos da Ditadura Militar, principalmente na ideia de “democracia-tutelada”, que Maria Dalva Gil Kinzo descreve da seguinte maneira:

a facção militar “moderada” que predominou nos primeiros anos do regime não tinha a intenção de instaurar um regime tipicamente militar-autoritário. Nesse sentido, procurou estabelecer um processo de “democracia tutelada” que consistia, basicamente, na instituição de um regime híbrido que buscava conciliar a manutenção de uma imagem de legitimidade democrática, baseada na preservação de princípios e instituições típicas de regimes democrático-representativos, com a meta de “regeneração” do país, fundada no saneamento político através da eliminação da corrupção e da subversão, associadas ao comunismo. Seu objetivo seria o exercício direto do poder pelos militares pelo tempo necessário à consolidação das bases de um sistema político seguro e estável, protegido contra a subversão, a corrupção e o comunismo, para, só depois, devolver o poder aos civis (*apud* BORGES e BARRETO, 2016, p. 112).

Essas observações são exemplificadas pelo preâmbulo do Ato Institucional nº 02/1965:

A Revolução é um movimento que veio da inspiração do povo brasileiro para atender às suas aspirações mais legítimas: erradicar uma situação e um governo que afundava o País na corrupção e na subversão.

No preâmbulo do Ato que iniciou a institucionalização do movimento de 31 de março de 1964 foi dito que o que houve e continuará a haver, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, mas também na opinião pública nacional, é uma autêntica revolução. E frisou-se que:

a) ela se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação;

b) a Revolução investe-se, por isso, no exercício do Poder Constituinte, legitimando-se por si mesma;

c) edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória, pois graças à ação das forças armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representa o povo e em seu nome exerce o Poder Constituinte de que o povo é o único titular.

Não se disse que a revolução foi, mas que é e continuará. Por isso o seu Poder Constituinte não se exauriu, tanto é êle próprio do processo revolucionário, que



tem de ser dinâmico para atingir os seus objetivos. Pelo contrário, traçou-lhe, no esquema daqueles conceitos, traduzindo uma realidade incontestável de Direito Público, o poder institucionalizante de que a Revolução é dotada para fazer vingar os princípios em nome dos quais a Nação se levantou contra a situação anterior. [...]

A Revolução está viva e não retrocede. Tem promovido reformas e vai continuar a empreendê-las, insistindo patrioticamente em seus propósitos de recuperação econômica, financeira, política e moral do Brasil. Para isto precisa de tranqüilidade. Agitadores de vários matizes e elementos da situação eliminada teimam, entretanto, em se valer do fato de haver ela reduzido a curto tempo o seu período de indispensável restrição a certas garantias constitucionais, e já ameaçam e desafiam a própria ordem revolucionária, precisamente no momento em que esta, atenta aos problemas administrativos, procura colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático. Democracia supõe liberdade, mas não exclui responsabilidade nem importa em licença para contrariar a própria vocação política da Nação. Não se pode desconstituir a Revolução, implantada para restabelecer a paz, promover o bem-estar do povo e preservar a honra nacional.

O exame desse preâmbulo, a partir da perspectiva proposta por Kinzo, permite identificar alguns elementos simbólicos relevantes. Em primeiro lugar, dando seguimento ao discurso de “combate à corrupção” estabelecido no período da República Populista, o preâmbulo identifica como um dos seus principais objetivos do novo regime o “combate à corrupção”. Nesse sentido, foi criada mais tarde a Comissão Geral de Investigação (CGI), cujo funcionamento foi de 1968 a 1978, para investigar políticos e funcionários públicos suspeitos de corrupção, organizada por militares, sem o envolvimento de outras instituições estabelecidas, como as polícias judiciárias e os ministérios públicos. Aliás, esse protagonismo dos militares no combate à corrupção era ressentido pelos promotores de justiça, como se extrai da seguinte passagem do artigo “Ministério Público: uma nova estratégia para o seu aperfeiçoamento”, de autoria de Carlos Siqueira Netto, promotor de justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo, que, aliás, será bastante discutido mais adiante:

Para o combate à corrupção, não se acionou o Ministério Público, mas, criou-se a Comissão Geral de Investigação – CGI, dotando-a de poderes e atribuições que, se entregues à Instituição, que é permanente, de muito teria contribuído para incorporar aos costumes nacionais a luta incessante contra aquele mal, próprio de estruturas sociais menos desenvolvidas e de reduzida cultura política. (NETTO, 1977, p. 690).

Nesse ponto, convém falar um pouco mais sobre Comissão Geral de Investigação (CGI), que teve dois momentos.

Uma primeira CGI foi criada logo após o golpe militar de 1964, e tinha como objetivo de identificar e punir os “subversivos” e os “corruptos”, os dois inimigos constituídos como razão principal para a ascensão dos militares ao poder. A atuação dessa primeira CGI ocorreu

por meio de inquéritos policiais militares (IPMs), e foi conduzido predominantemente por oficiais da chamada “linha dura”<sup>45</sup>. O comando desses IPMs mostrou-se importante para essa vanguarda, pois:

Fazia parte da autoimagem dos “duros”, dos “revolucionários autênticos”, a ação contra os políticos do regime anterior que eram percebidos como corruptos. No momento seguinte ao golpe, a chamada “primeira linha dura” se formou em torno dos coronéis que chefiaram os primeiros Inquéritos Policiais Militares (IPMs) promovidos pelo regime recém-instituídos, os coronéis dos IPMs, como se dizia naquele período. O interesse dos duros no início da ditadura era o de apressar as punições oriundas das investigações de primeira hora, voltadas para atividades ligadas ao comunismo e à corrupção. Para este fim foi criada, dias após a promulgação do primeiro ato institucional, a Comissão Geral de Investigação (CGI), chefiada pelo general Taurino Resende. (KNACK, 2018, p. 72).

Já na sua segunda fase, iniciada por meio do Decreto-Lei nº 359 de 1968, 4 dias depois da edição do Ato Institucional nº 5 de 1968 (AI-5) pelo Governo Gosta e Silva (1967-1969), a CGI passa a se ocupar apenas de investigações relativas a casos de corrupção. Todavia, em tese, essas investigações tinham maior alcance, pois, com o AI-5, o Presidente da República passa a ter o poder de ele mesmo confiscar os bens daqueles que teriam enriquecido indevidamente às custas do erário, sem a necessidade de decisão judicial<sup>46</sup>. Trata-se de um exemplo da ideia, muito corrente na época entre os apoiadores do regime militar, de que somente por meio de instrumentos autoritários seria possível transformar positivamente a máquina estatal e a sociedade brasileira (KNACK, 2018, p. 81). Com efeito, a análise das razões que levaram à criação dessa segunda CGI mostra-se relevantes para compreender o ideário da ala mais “dura” do regime militar:

A criação da CGI de 1968 só pode ser entendida se articulada ao longo imaginário nacional acerca do tema da corrupção e que encontrou nos membros de uma ativa direita militar radical, desde a década de 1950, seus maiores entusiastas. Acreditavam que a política, dirigida por civis, era suja e corrompida, e que somente militares de lisura moral e competência reconhecidas poderiam encontrar saída para essa “crise moral” e comandar a salvação do país. (KNACK, 2018, p. 86).

Assim, observa-se que, nesse discurso, está presente uma associação simbólica entre, por um lado, a valorização da “lisura moral” e da “competência técnica” e, por outro, a “desconfiança em relação ao campo político-partidário”, que, aliás, já estava presente no

---

<sup>45</sup> Entende-se “linha dura” como “um grupo militar que se arroga o direito de policiar o regime e de manter viva a ação revolucionária, que delibera e deflagra operações de intimidação de setores civis, utilizando-se para tanto da totalidade do aparelho de repressão em cujo comando há sempre companheiros de formação revolucionária”. (CASTELLO BRANCO, 1978, *apud* KNACK, 2018, p. 72).

<sup>46</sup> Art. 8º O presidente da República poderá, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quanto tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”.

discurso burocrático-estatal, no mínimo, desde a criação da DASP na Era Vargas, muito influenciada pelo pensamento de Woodrow Wilson.

Assentado esse ponto, convém tratar, mais detidamente, da preocupação dos governos da Ditadura Militar com a aparência de legitimidade jurídica, como indicado pela utilização constante de termos como “Poder Constituinte” e “Direito Público” no Preâmbulo do Ato Institucional nº 2. Porém, como se viu, essa legalidade pretendida pelo regime militar era tão-somente uma “legalidade instrumental”, preocupada com uma racionalidade burocrática e dispositivos de dominação. Para tanto, institui procedimentos tendo a retórica da “supremacia do interesse público” como único valor a guiar o funcionamento da máquina estatal. Como se viu, a ideia de “interesse público” cumpre, no discurso burocrático estatal, o papel de “casa vazia” e, no contexto assinalado, serve para tentar justificar uma série de práticas repressivas.

Nesse ponto, observa-se que, com a ajuda de juristas como Francisco Campos e Carlos Medeiros Silva, o Comando Militar elaborou um interessante discurso para justificar o seu poder supremo, manifestado principalmente nos atos institucionais, cuja força se sobrepunha inclusive à das constituições que vigoram no período. A ideia é que, com o Golpe de 1964, teria ocorrido uma “revolução” e os líderes militares teriam sido investidos com os poderes absolutos do Constituinte Originário, a soberania popular caótica e incontida, que é tida, no discurso jurídico, como a causa primeira de todo o ordenamento jurídico. É um poder que se sobrepõe inclusive ao das constituições, pois é o fundamento também desses textos legais. A manifestação mais comum do Constituinte Originário é a elaboração de uma nova constituição, que, por sua vez, dá a luz a um novo ordenamento constitucional, e revoga todas as leis anteriores que a contrariem. Esse texto constitucional pode até ser alterado, mas dentro dos limites impostos pelo Constituinte Originário na primeira versão dessa constituição. É o que o discurso jurídico chama de poder constituinte derivado.

Os preâmbulos dos atos institucionais – foram 17 no total – repetiam que os militares continuariam investidos dos poderes do Constituinte Originário, enquanto não fossem alcançados os objetivos da dita “revolução”: a “ordenação do país” e o combate à “corrupção” e à “subversão”. Quer dizer, o poder constituinte originário que o regime militar reivindicava para si, por meio do sutil manejo do discurso jurídico, não teria se esgotado com a edição do Ato Institucional nº 1/1964, ou com as Constituições Federais de 1967 e 1969, mas teria permanecido nas mãos dos grupos dirigentes das Forças Armadas pela maior

parte da Ditadura Militar. A existência dos atos institucionais exercia ainda outra função, bem descrita por Marcos Napolitano:

Os Atos eram fundamentais para a afirmação do caráter tutelar do Estado, estruturado a partir de um regime autoritário que não queria personalizar o exercício do poder político, sob o risco de perder o seu caráter propriamente militar. Para que o Exército pudesse exercer diretamente o mando político e manter alguma unidade, fundamental no processo que se acreditava em curso, era preciso rotinizar a autocracia e despessoalizar o poder. A autoridade do presidente, figura fundamental neste projeto, deveria emanar da sua condição hierárquica dentro das Forças Armadas (mais particularmente do Exército) e de uma norma institucional que sustentasse a tutela sobre o sistema partidário institucional e o corpo político nacional como um todo. (NAPOLITANO, 2018, p. 80).

A visão de que a sociedade brasileira não está pronta para a democracia direta, e, por consequência, precisa ser “tutelada”, está indicada, por exemplo, no último segmento do preâmbulo do Ato Institucional nº 2/1965, em que o governo militar ressalta os seus esforços para “colocar o povo na prática e na disciplina do exercício democrático”. Ora, somente se prepara alguém para alguma coisa para a qual ele está ainda despreparado. Tanto é assim que é por meio do Ato Institucional nº 2/1965, que a Ditadura Militar estabeleceu a eleição indireta para Presidente da República, bem como extinguiu a maioria dos partidos políticos. Restaram apenas a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

Para ilustrar que essa ideia de “tutela da sociedade hipossuficiente” por meio de um “Estado forte” não surgiu com a Ditadura Militar, basta lembrar do autoritarismo instrumental do pensamento do jurista José de Oliveira Viana (1883-1951), que defendia que “por meio de um Estado demiúrgico as massas primeiramente deveriam ser educadas, para somente depois serem autorizadas a participar da política”<sup>47</sup> (LIMA, 2018, p. 143). Quer dizer, trata-se de uma ideia com raízes profundas no imaginário social brasileiro.

Em resumo, o discurso político da Ditadura Militar estava calcado na ideia de incapacidade da sociedade brasileira de assumir as responsabilidades de uma democracia plena, a ensejar a tutela paternalista dos militares, únicos detentores do verdadeiro “interesse público”, em razão da sua “lisura moral” e “competência técnica”. Trata-se de uma ideia que tem, como premissa, uma desigualdade: por baixo, está um indivíduo, um grupo ou mesmo uma sociedade infantilizada, que não tem a capacidade de cuidar dos seus próprios interesses; e, por cima, um estamento que, por seu conhecimento específico e pelo seu suposto espírito público, se responsabilizam por cuidar dos negócios desses incapazes.

---

<sup>47</sup> Aliás, essa ideia está presente também na resistência de certos grupos sociais ao voto do analfabeto (LIMA, 2018, p. 157).

É importante notar que os governos militares nutriam significativa desconfiança em relação às burocracias estaduais e municipais. Essa desconfiança é ilustrada, por exemplo, pela decisão de, por meio do Ato Institucional nº 2/1965, recriar a Justiça Federal de 1ª instância, que havia sido extinta pela Constituição Federal de 1937 e a implementação do Estado Novo. Dessa forma, o Governo Militar retirou dos judiciários estaduais a competência para julgar casos em que a União fosse parte. Aliás, o primeiro grupo de juízes dessa nova Justiça Federal foi nomeado diretamente pelo Presidente da República, sem concurso público, entre aqueles que, no seu sentir, tivessem “saber jurídico” e “reputação ilibada”<sup>48</sup>. Esse movimento deveu-se ainda à intenção da Ditadura Militar de domesticar também o Poder Judiciário. Nessa linha, por exemplo, foi a ampliação do número de ministros do Supremo Tribunal Federal de 11 para 16 magistrados<sup>49</sup>, realizada também pelo Ato Institucional nº 2/1965<sup>50</sup>.

Nessa linha, poucos meses depois do Ato Institucional nº 2/1965, sobreveio a Emenda Constitucional nº 16/1965, que introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, a “representação contra inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual, encaminhada pelo Procurador-Geral da República” perante o Supremo Tribunal Federal<sup>51</sup>. Ela introduz, pela primeira vez, a possibilidade daquilo que os juristas chamam de “controle abstrato de constitucionalidade”, ou seja, de o Poder Judiciário, fora do contexto de qualquer caso concreto, avaliar se determinada norma é ou não compatível com a constituição federal, e, em caso negativo, lhe negar validade em geral, o que equivale a revogá-la. Observa-se que, nesse primeiro momento, o Procurador-Geral da República tinha o monopólio desse poder, e, como se verá adiante, a pretensão dos grupos dirigentes do Ministério Público era manter esse poder exclusivamente nas mãos do Ministério Público. Da parte da Ditadura, essa nova espécie de ação constituía mais uma ferramenta para garantir a docilidade dos poderes legislativos, tanto federal quanto estaduais, que, por meio dessa

---

<sup>48</sup> Art. 20. O provimento inicial do cargo de juiz federal far-se-á pelo Presidente da República dentre brasileiros de saber jurídico e reputação ilibada.

<sup>49</sup> Em parte, o Ato Institucional nº 02/1965 foi editado como resposta as decisões favoráveis do Supremo Tribunal Federal em relação a inimigos do regime que eram investigados em inquéritos policiais militares, como foi o caso de Miguel Arraes. Dessa maneira, um dos objetivos desse ato institucional parece ter sido domesticar o Poder Judiciário.

<sup>50</sup> Art. 6º - Os arts. 94, 98, 103 e 105 da Constituição passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 98 - O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da República e jurisdição em todo o território nacional, compor-se-á de dezesseis Ministros.

Parágrafo único - O Tribunal funcionará em Plenário e dividido em três Turmas de cinco Ministros cada uma.”

<sup>51</sup> Esse novo instrumento foi criado pela nova redação do art. 101, I, K, da Constituição Federal de 1946, que vigorou até a Constituição Federal de 1967.

ferramenta legal, poderiam ter os seus atos normativos impugnados perante um domesticado Supremo Tribunal Federal (LIMA, 2018, p. 105).

Os sucessivos atos institucionais foram posteriormente consolidados e incorporados à Constituição Federal de 1967, que pretendia ser um texto constitucional moldado às necessidades do Regime de 1964, ou seja, com um Poder Executivo federal dominante sobre todos os demais poderes e entes federativos. Sobre o ideário que dirigiu a elaboração desse novo texto constitucional, defendido pelo então Ministro da Justiça, o jurista Carlos Medeiros Silva, Danilo Pereira Lima pondera o seguinte:

A partir dessa concepção, Medeiros Silva justificou o esfacelamento da separação de Poderes em nome de uma relação interdependente, pela qual o Poder Executivo devia levar vantagem em relação aos Poderes Legislativo e Judiciário. Para o Ministro da Justiça, o Poder Executivo deveria concentrar funções mais “técnicas”, como no caso de temas relacionados com segurança nacional, economia e finanças. Dessa maneira, a política recebia o selo de assunto para especialistas do governo, que, por dominarem “melhor” certas matérias, deveriam substituir a atuação “despreparada” dos parlamentares. (LIMA, 2018, p. 105).

Assim, o discurso da Ditadura Militar leva ao extremo a desconfiança que anima a separação entre a esfera política e a esfera administrativa do Poder Público, proposta por Woodrow Wilson. O objetivo era eliminar ou adestrar o campo político e apartá-lo dos assuntos mais relevantes do Estado. Tudo isso em nome da técnica. Ademais, o esforço para moldar essa ideia na forma de uma constituição sublinha, mais uma vez, a preocupação dos militares de se apresentar como autênticos representantes do Estado de Direito.

Sobre essa contraposição entre política e técnica, o discurso dos regimes militares encontra-se bem retratada por Danilo Pereira Lima, com base em diversas falas de um dos ministros da justiça da Ditadura Militar, o jurista Alfredo Buzaid, comentando sobre os atos de repressão levados a efeito pela máquina estatal da época:

Os expurgos também deveriam afastar da representação política todas aquelas pessoas que, segundo análise valorativa apresentada por Buzaid, não se encontravam em condições intelectuais para o exercício do mandato, pois “um dos méritos da revolução de 31 de março foi o de considerar a política como uma ciência e institucionalizá-la como ética”. Segundo Buzaid, anteriormente a política encontravam-se muito aberta e, “por isso todos se arrogavam o direito de questionar e opinar sobre os temas da ordem do dia, oferecendo soluções geniais”. Portanto, a “revolução” sustentada por Buzaid tinha o objetivo de transformar a política numa atividade de técnicos, da qual deveriam ser excluídos os subversivos e as pessoas que estivessem materialmente desqualificadas para tal tipo de atividade, como no caso dos segmentos mais pobres da sociedade”. (LIMA, 2018, p. 182).

Essa centralidade da técnica no discurso de legitimação da Ditadura Militar marca uma importante diferença em comparação com a Ditadura Vargas, em que ocupava um lugar

central a ideia de um vínculo pessoal e carismático entre o ditador e o povo (NOHARA, 2012, p. 40).

A ideia de centralidade da técnica e de desconfiança em face do campo político-partidário vão, dessa forma, assumir um papel central, tanto no discurso de legitimação da Ditadura Militar, quanto no discurso de valorização da burocracia estatal, suposto repositório desse saber técnico. Essas duas ideias alcançaram tal grau de hegemonia no campo burocrático que passaram a funcionar como autênticos princípios de rarefação dos discursos possíveis de serem formulados pelos burocratas estatais acerca de si mesmos, principalmente por conta da identidade profissional que é a partir daí engendrada.

Dito isso, voltando o enfoque para o Ministério Público, na Constituição Federal de 1967, pela primeira e única vez, inseriu-se o Ministério Público dentro do capítulo que tratava do Poder Judiciário – o que, mais uma vez, reforça a controvérsia acerca do estatuto jurídico da instituição -, e o seu desenho institucional ficou registrado nos seguintes termos:

**CAPÍTULO VIII**  
**Do Poder Judiciário**  
**SEÇÃO IX**  
**Do Ministério Público**

**Art. 138.** O Ministério Público Federal tem por Chefe o Procurador-Geral da República. O Procurador será nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos com os requisitos indicados no art. 113, § 1<sup>o52</sup>.

§ 1<sup>o</sup> Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos. Após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária, ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa; nem removidos, a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

[...].

**Art. 139.** O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no parágrafo primeiro do artigo anterior.

Parágrafo único. Aplica-se aos membros do Ministério Público o disposto no art. 108, § 1<sup>o53</sup>, e art. 136, § 4<sup>o54</sup>.

[...]

**Art. 151** - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8<sup>o</sup>, 23, 27 e 28 do artigo anterior e dos direitos políticos, para atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção, incorrerá na suspensão destes últimos direitos pelo prazo de dois a dez anos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante

---

<sup>52</sup> Art. 113. O Supremo Tribunal Federal, com sede na Capital da União e jurisdição em todo o território nacional, compõe-se de dezesseis Ministros.

§ 1<sup>o</sup> Os Ministros serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, dentre brasileiros natos, maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

<sup>53</sup> Art. 108. Salvo as restrições expressas nesta Constituição, gozarão os juizes das garantias seguintes:

I - vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

II - inamovibilidade, exceto por motivo de interesse público, na forma do § 2<sup>o</sup>;

III - irredutibilidade de vencimentos, sujeitos, entretanto, aos impostos gerais.

§ 1<sup>o</sup> A aposentadoria será compulsória aos setenta anos de idade ou por invalidez comprovada, e facultativa após trinta anos de serviço público, em todos esses casos com os vencimentos integrais.

<sup>54</sup> § 4<sup>o</sup> Os vencimentos dos juizes vitalícios serão fixados com diferença não excedente a vinte por cento de uma para outra entrância, atribuindo-se aos de entrância mais elevada não menos de dois terços dos vencimentos dos desembargadores.

representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal cabível, assegurada ao paciente a mais ampla defesa.

Parágrafo único - Quando se tratar de titular de mandato eletivo federal, o processo dependerá de licença da respectiva Câmara, nos termos do art. 34, § 3º.

Note-se que, mesmo editada num período ditatorial, a Constituição Federal de 1967 repetiu a redação dos textos constitucionais de 1934 e 1946, ao manter a necessidade de aprovação pelo Senado para a indicação do Procurador-Geral da República. O novo texto constitucional colocou ainda o Procurador-Geral da República como parte do aparelho de perseguição política do Estado, ao lhe atribuir a tarefa de representar pela perda de direitos políticos de todos aqueles que “abusassem” dos seus direitos individuais e/ou políticos para “atentar contra a ordem democrática ou praticar a corrupção”. Essa duas modificações ilustram bem a ambiguidade da Ditadura Militar com a ideia de legalidade: por um lado, ao manter o mecanismo de seleção do Procurador-Geral da República, se apresenta como uma continuidade da ordem constitucional de 1946, que supostamente teria sido salva pelo Golpe da ameaça de uma revolução comunista; e, por outro, encampa a ideia de “legalidade instrumental”, ao integrar a Procuradoria-Geral da República no mecanismo de “guerra interna” contra o perigo dúplici da “subversão” e da “corrupção”.

Parte disso iria mudar com a Emenda Constitucional nº 1/1969, que reformulou quase a totalidade da Constituição Federal de 1967. Tanto é assim que é chamada pela historiografia jurídica como a Constituição Federal de 1969. É assim também que tenho me referido e continuar a me referir a ela. Contudo, antes de iniciar o seu exame, convém examinar as modificações trazidas pelo período militar ao discurso da burocracia pública em geral, o que, mais adiante, terá impacto também no discurso e na estrutura do Ministério Público.

## **7. A continuidade da reforma administrativa**

Em termos administrativos, a Ditadura Militar deu continuidade e aprofundou tendências de formatação da administração pública que tiveram início na Era Vargas e na República Populista: do ponto de vista dos objetivos, a administração para o desenvolvimento, o nacional-desenvolvimentismo; e da perspectiva da estrutura do setor público, a descentralização.



No projeto de expansão da Administração Indireta, o próximo marco significativo foi a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, que consolidou as contribuições das comissões organizadas durante os governos Kubitschek e Goulart. Essas comissões convergiam no diagnóstico de que os dois principais problemas da Administração Pública brasileira seriam: a centralização excessiva da administração pública nos órgãos de cúpula, notadamente na Presidência da República; e a ausência de coordenação entre as ações do governo. Para enfrentar essas questões, o Decreto-Lei nº 200/1967 trouxe um discurso focado nas ideias de planejamento, descentralização, delegação da autoridade, coordenação, controle e meritocracia. Pela sua abrangência, há quem chame o Decreto-Lei nº 200/1967 de a “Lei Orgânica da Administração Pública Federal”.

Contudo, essa descentralização ocorreu de uma forma peculiar, diante da desconfiança da Ditadura Militar em relação a estados e municípios. A Reforma Tributária de 1967, que incluiu a edição do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), ainda em vigor, levou à centralização de recursos financeiros na União, em detrimento de estados e municípios, tendência que já vinha desde a Era Vargas, e que só começou a ser revertido com a Redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, a descentralização proposta pela Ditadura Militar era uma descentralização sob a supervisão estrita do poder central federal. Ou seja, era uma descentralização centralizadora, em que havia a pretensão de coordenar as diversas entidades da Administração Indireta a partir de um planejamento central.

Nesse novo desenho institucional trazido pelo Decreto-Lei nº 200/1967, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) passou a ter um papel central. Era responsável não só pelo planejamento global da Administração Pública federal, mas também pela contabilidade e auditoria interna dos diversos órgãos e entidades da administração direta e indireta. Tinha repartições dentro de cada ministério e de cada entidade da Administração Indireta. Era a consumação do modelo burocrático de administração pública, com a sua ênfase em planejamento, em racionalização de procedimento por meio do encurtamento de cadeias hierárquicas e no controle interno dos atos do Poder Público.

Esse modelo centrado no crescimento da Administração Indireta foi percebido como um amplo sucesso. Por outro lado, esse mesmo sucesso trouxe duas consequências negativas e não previstas: a falta de interesse de estruturar as carreiras da Administração Direta, em favor do crescimento da Administração Indireta – principalmente na forma de grandes

*holdings*, como Furnas -, o que enfraqueceu os órgãos centrais de planejamento e gestão da máquina pública federal, movimento que somente começou a ser revertido a partir do Governo Itamar Franco; e a facilidade de contratação pelo regime celetista na Administração Indireta introduziu nesse âmbito, pela porta dos fundos, as práticas patrimonialistas – pouco a pouco o crescente número de autarquias, fundações e estatais se transformavam em “cabides de emprego” (NOHARA, 2012, p. 49).

Em contraposição, o período militar viu também importantes iniciativas para tentar enraizar a meritocracia na estrutura e no discurso da burocracia estatal brasileira.

Por meio do Decreto nº 80.602/1977, no Governo Geisel (1974-1979), foi instituído um novo modelo de avaliação de desempenho dos funcionários públicos, principalmente para fins de promoção na carreira. Ao menos desde 1936<sup>55</sup>, passando por uma reforma em 1960<sup>56</sup>, essas promoções ocorriam, regra geral, por antiguidade, mas condicionadas ao bom desempenho do funcionário (BARBOSA, 2008, p. 57). A nova sistemática descartou o critério da antiguidade, em favor da referência exclusiva ao mérito, avaliado pelo “método da distribuição forçada”, por meio do qual “somente poderiam receber avaliação MB (muito bom) 20% dos funcionários; avaliação B (bom), 70%; e R (regular), 10%” (BARBOSA, 2008, p. 58). Por meio de cotas para cada tipo de avaliação, a ideia era forçar o superior hierárquico a efetivamente avaliar os seus subordinados, e, dessa maneira, tornar a avaliação de desempenho uma verdadeira avaliação de mérito.

Todavia, essa medida foi revertida em 1980, já no Governo Figueiredo (1979-1985), que reinstalou o modelo de 1960: as promoções ocorreriam por antiguidade, condicionada a uma boa avaliação de desempenho, ou seja, ao mérito (BARBOSA, 2008, p. 58).

Essa polêmica em torno dos critérios de promoção não é um debate vão. Por mais que o ingresso na carreira seja por concurso público, sem critérios objetivos de promoção, amplia-se o peso das relações pessoais, do apadrinhamento, nesse processo, que, aliás, nunca desaparece, pois sempre resta margem para subjetivismos e preferências.

Dessa forma, é possível afirmar que o critério meritocrático jamais foi o único critério para promoções dentro do serviço público. Sempre coexistiu com a antiguidade e com as relações pessoais, como fatores concorrentes para a promoção, até os dias de hoje.

---

<sup>55</sup> Essa reforma ocorreu por meio da Lei nº 284/1936, chamada de “Lei do Reajustamento”.

<sup>56</sup> Essa reforma ocorreu por meio da Lei nº 3.780/1960.

Nesse contexto, em pesquisa realizada por Livia Barbosa, por meio de questionários respondidos por 432 servidores públicos federais, observou-se que quase todos eles “concordam, em tese, que o desempenho deve ser o principal, se não o único, critério de avaliação dos funcionários” (BARBOSA, 2008, p. 61). Todavia, no que tange ao sistema de avaliação de desempenho em vigor, “a desconfiança no sistema é total. Ninguém confia nos resultados” (BARBOSA, 2008, p. 61), pois:

Em regra, os mais bem avaliados são vistos como apadrinhados, puxa-sacos dos chefes etc., mesmo que sejam reconhecidos como bons profissionais de alto desempenho. Ou seja, quem não recebe boa avaliação em geral não legitima a boa avaliação alheia. (BARBOSA, 2008, p. 61).

Aliás, os próprios superiores hierárquicos não gostam de avaliar, porque, na visão deles, isso gera insatisfação e tensões entre os funcionários. Daí porque tendem a avaliar todos positivamente (BARBOSA, 2008, p. 61).

Nesse contexto, ainda de acordo com a pesquisa de Livia Barbosa, a maior parte daqueles que responderam o questionário (54,8%) consideram a antiguidade como um mal necessário, porque corrigiria as injustiças percebidas na avaliação de desempenho (BARBOSA, 2008, p. 61).

Posta a questão nesses termos, é possível observar um desacoplamento entre o discurso meritocrático, hegemônico dentro da burocracia estatal brasileira, e a sua prática, que, ao longo dos anos, buscou associar os sucessivos modelos de avaliação de desempenho a diversos elementos simbólicos que, no contexto, são valorados negativamente, como: “rompimento da solidariedade entre os funcionários públicos”, “competição como mecanismo social negativo”, “ameaça às conquistas sociais dos servidores”, “exclusão”, “disputa”, “estímulo ao individualismo”, “rejeição do critério da produtividade pela alegação de que afetam a qualidade”, entre outros (BARBOSA, 2008, p. 62). Nesse quadro, apesar de tão importante no ingresso na carreira por meio do concurso público, o mérito perde importância como critério de avanço nessa mesma carreira, em comparação com a antiguidade e as relações pessoais, essas últimas, muitas vezes, o critério decisivo na distribuição das chefias da instituição.

Dessa maneira, apesar de a meritocracia ser o discurso hegemônico na burocracia estatal brasileira, o seu enraizamento encontra fortes resistências dentro da própria máquina estatal, de modo que é possível observar desacoplamentos entre esse discurso e as práticas cotidianas das repartições públicas.

Essa disjunção entre discurso e prática é um exemplo do que Boxenbaum e Jonsson chamam de desacoplamento<sup>57</sup>. Para esses autores, ocorre o desacoplamento quando a pressão exercida pelas expectativas sociais, no sentido da adoção de determinada estrutura e discurso, contradiz ao menos da multiplicidade de necessidades internas da instituição. Nesse contexto, o desacoplamento consistiria numa dissonância entre, por um lado, o discurso e a estrutura formal da instituição, que, para manter a sua legitimidade externa, deve buscar atender às expectativas sociais, e, por outro, a sua prática cotidiana, cuja configuração frequentemente está ajustada às necessidades individuais de seus integrantes ou mesmo a padrões anteriores de discurso e estrutura (BOXENBAUM e JONSSON, 2008). Além disso, existe uma pluralidade de discursos e expectativas sociais dentro do mesmo campo institucional, inclusive contrapostas, o que torna mais provável a ocorrência desse desacoplamento, pois a possibilidade de adotar um discurso e uma estrutura híbrida cria um espaço maior de as demandas internas serem atendidas sem sacrifício da legitimidade externa da instituição.

Assentado esse ponto, em julho de 1979, logo no início do Governo Figueiredo (1979-1985), por meio do Decreto nº 83.740/1979, foi criado o Programa Nacional de Desburocratização, que tinha por objetivos, nos termos do seu art. 3º:

- a) construir para a melhoria do atendimento dos usuários do serviço público;
- b) reduzir a interferência do Governo na atividade do cidadão e do empresário e abreviar a solução dos casos em que essa interferência é necessária, mediante a descentralização das decisões, a simplificação do trabalho administrativo e a eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco;
- c) agilizar a execução dos programas federais para assegurar o cumprimento dos objetivos prioritários do Governo;
- d) substituir, sempre que praticável, o controle prévio pelo eficiente acompanhamento da execução e pelo reforço da fiscalização dirigida, para a identificação e correção dos eventuais desvios, fraudes e abusos;
- e) intensificar a execução dos trabalhos da Reforma Administrativa de que trata o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, especialmente os referidos no Título XIII;
- f) fortalecer o sistema de livre empresa, favorecendo a empresa pequena e média, que constituem a matriz do sistema, e consolidando a grande empresa privada nacional, para que ela se capacite, quando for o caso, a receber encargos e atribuições que se encontram hoje sob a responsabilidade de empresas do Estado;
- g) impedir o crescimento desnecessário da máquina administrativa federal, mediante o estímulo à execução indireta, utilizando-se, sempre que praticável, o contrato com empresas privadas capacitadas e o convênio com órgãos estaduais e municipais;
- h) velar pelo cumprimento da política de contenção da criação indiscriminada de empresas públicas, promovendo o equacionamento dos casos em que for possível

---

<sup>57</sup> No original em inglês, Boxenbaum e Jonsson utilizam o termo *decoupling* (BOXENBAUM e JONSSON, 2008), que eu traduzi livremente para desacoplamento.

e recomendável a transferência do controle para o setor privado, respeitada a orientação do Governo na matéria.

O Programa Nacional de Desburocratização foi um primeiro esforço para implementar, no Brasil, o modelo gerencial de administração pública, que seria aprofundado pelos governos seguintes.

Em resumo, o tipo ideal do modelo gerencial (ou pós-burocrático) de administração pública enfoca as seguintes ideias: a) o funcionamento da administração pública passa a ser orientado para a satisfação do cidadão-cliente, e não o funcionamento dos procedimentos internos; b) busca-se a simplificação e flexibilização dos procedimentos administrativos, de modo a tornar a máquina pública capaz de dar respostas mais rápidas e melhor adaptadas ao “interesse público”; c) o enfoque passa do controle anterior dos atos administrativos, para o seu controle simultâneo e/ou posterior, de modo a agilizar o processo de tomada de decisão e de implementação da política pública; d) a descentralização da administração pública, principalmente dos órgãos de implementação de políticas públicas, de modo a encurtar a cadeia hierárquica e aproximar o tomador de decisões do local onde irão ocorrer os efeitos dessas decisões.

No seu esforço para dar força ao novo modelo, foi promovida uma “demonização” da ideia de burocracia pelos idealizadores do modelo gerencial. Assim, a ideia de burocratização passou a ser associada com a:

proliferação de organismos sem conexão com as exigências gerais de funcionalidade, acentuação de aspectos formais e processuais sobre os aspectos substanciais com a consequente morosidade das atividades e redução das tarefas desempenhadas [...], e, finalmente, triunfo da organização – a burocracia – sobre suas finalidades. (BENCINI, Fabrizio (1999) *apud* NOHARA, 2012, p. 57).

Esse processo de associação simbólica entre “administração pública” e “ineficiência” não é uma invenção dos defensores do modelo gerencial. Remonta, no mínimo, à Primeira República, nos primórdios do movimento para implementar o modelo burocrático à máquina pública brasileira. Todavia, o modelo gerencial modifica o que vem a ser considerado como o tipo ideal da “gestão pública eficiente”. A ênfase sai da padronização de procedimentos, da segurança e do controle prévio da prática de atos administrativos, para a satisfação do cliente-cidadão, a flexibilidade e o cálculo do custo-benefício.

A adoção desse modelo gerencial ganhará força na década de 1990, principalmente em razão dos trabalhos do Ministério da Reforma e Administração do Estado, com impactos na

construção dos discursos sobre o Ministério Público, principalmente na aquisição de seu protagonismo no combate à corrupção, como se verá adiante.

Feitas essas considerações, retomo a narrativa histórica, para examinar o impacto da Constituição Federal de 1969 na estrutura e no discurso do Ministério Público.

## **8. A Constituição Federal de 1969**

Na chamada Constituição Federal de 1969 – na realidade, Emenda Constitucional nº 1/1969, como visto acima -, o Ministério Público foi transferido de volta para o Poder Executivo, e passa a ser, mais uma vez, de livre nomeação do Presidente, dispensando a intervenção do Senado Federal. Dessa forma, assegurou-se o controle do Poder Executivo sobre o Ministério Público, tanto no âmbito federal como no estadual. Tal modificação fortaleceu o comando dos governadores e do Presidente da República sobre a instituição, principalmente no que concerne ao exercício de suas principais atribuições, como o manejo da acusação criminal e da representação de inconstitucionalidade (MACHADO, 2007, p. 121-122). Afinal, o Procurador-Geral tinha o poder de remover qualquer promotor de justiça de uma lotação para outra, sob o vago argumento de “conveniência do serviço” (NETTO, 1977, p. 675), uma autêntica casa vazia, cuja amplitude de sentido permitiu que esse termo fosse mobilizado para encobrir as mais diversas motivações. Assim, diante da atuação de um promotor de justiça incômodo para o Poder Executivo, o Procurador-Geral poderia simplesmente o remover para outro local, afastando-o, na prática, do procedimento problemático. É a situação até hoje das polícias judiciárias, conjunto constituído pelas polícias civis dos estados e a Polícia Federal. O texto constitucional que passou a tratar do Ministério Público ficou redigido nos seguintes termos:

**CAPÍTULO VII  
DO PODER EXECUTIVO  
SEÇÃO VII  
Do Ministério Público**

**Art. 95.** O Ministério Público federal tem por chefe o Procurador-Geral da República, nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 1º Os membros do Ministério Público da União, do Distrito Federal e dos Territórios ingressarão nos cargos iniciais de carreira, mediante concurso público de provas e títulos; após dois anos de exercício, não poderão ser demitidos senão por sentença judiciária ou em virtude de processo administrativo em que se lhes faculte ampla defesa, nem removidos a não ser mediante representação do Procurador-Geral, com fundamento em conveniência do serviço.

§ 2º Nas comarcas do interior, a União poderá ser representada pelo Ministério Público estadual.

**Art. 96.** O Ministério Público dos Estados será organizado em carreira, por lei estadual, observado o disposto no § 1º do artigo anterior.

A relevância desse controle do Poder Executivo sobre o Ministério Público ficou bem demonstrada no caso do Decreto-Lei 1.077/1970, o qual tratava da censura prévia sobre livros e revistas, e que foi objeto de representação do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) perante a Procuradoria-Geral da República para o ajuizamento da referida representação contra a inconstitucionalidade de lei, e, mesmo diante de assunto tão relevante, nada foi feito (MENDES, 1990, p. 242-247).

Esse controle é ainda exemplificado pelo fato de, apesar de previsto desde a Constituição Federal de 1934, somente em 1972 foi realizado o primeiro concurso público para o cargo de promotor de justiça do Ministério Público Federal, cujo nome específico é procurador da república. Ante disso, eles eram indicados por políticos influentes. Nas palavras da procuradora da república Edylcea Tavares Nogueira de Paula, que ingressou na carreira no seu segundo concurso público, realizado em 1973:

Os procuradores da República eram os Príncipes da República. Eram nomeados pelo Presidente da República de acordo com o QI. [...]. Não é QI de medida psicológica, era “quem indica”. Os procuradores da República que eu conheci, quando entrei na carreira, eram todas pessoas amigas de deputados, de senadores, do Presidente da República, de militares e pessoas que exerciam cargos, altos cargos da República. E esses eram os chamados príncipes da República. (Edylcea Tavares Nogueira de Paula, cit. em Chaves e Nunes, 2005, *apud* MOUZINHO, 2007, p. 58).

Assim, até esse ponto, no âmbito federal, o cargo de promotor de justiça era simplesmente uma moeda de troca no jogo político, muito distante da racionalização burocrática que, nessa altura, já tinha alcançado outros segmentos da máquina pública federal.

Além disso, a Constituição Federal de 1969 trouxe apenas a última de uma longa série de oscilações no desenho institucional do Ministério Público, o que levou a classe, ou ao menos os seus grupos dirigentes, a perceber que nem a sociedade nem a própria instituição tinha uma visão clara do que era o Ministério Público e de qual seria a sua importância. Nesse contexto, surgiu a percepção de que era necessário construir e difundir a consciência social do que seria o Ministério Público brasileiro. Esse novo discurso acerca do Ministério Público é o principal objeto deste trabalho e será o objeto do próximo capítulo.

## **Capítulo 3 – O discurso reconstruído acerca do Ministério Público**

O objeto imediato desta pesquisa é o exame dos discursos de valorização acerca do Ministério Público em geral, e da carreira de promotor de justiça em específico, principalmente aquele desenvolvido e consolidado entre 1971 e 2004. Como se verá adiante, nesse período, foi estrategicamente construído um novo discurso acerca do Ministério Público, que será, ao menos em parte, responsável pelo enorme crescimento da instituição em termos de atribuições, prerrogativas e prestígio social.

Assim, se o capítulo anterior (Capítulo 2) se dedicou a examinar os antecedentes históricos do surgimento desse novo discurso, o presente capítulo trata do seu aparecimento e consolidação. É o que se passa a fazer.

### **1. A construção da consciência nacional do Ministério Público**

Como fruto de um processo histórico mais longo, mas que, de forma mais imediata, parece ter sido motivada pelas modificações institucionais trazidas pela Constituição Federal de 1969, foi criada, em 1971, a Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP), que, com a posterior adesão do Ministério Público da União (MPU), passou a se denominar Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP)<sup>58</sup>. Ou seja, o nascimento da CONAMP está entrelaçado com a tomada de consciência, por parte dos promotores de justiça, acerca da necessidade de construir, de forma intencional, um discurso minimente unificado acerca do Ministério Público, a fim de assegurar o seu desenvolvimento institucional. É o que Arantes denominou de “voluntarismo político”, ou seja, a ação de:

promotores e procuradores no sentido da reconstrução institucional do Ministério Público e da sua pretensão de transformar-se em agente político responsável pela defesa da cidadania. Através da noção de voluntarismo político, queremos destacar a dimensão endógena desse processo de transformação do Ministério Público e demonstrar que seu êxito decorreu de ação deliberada e consciente de seus próprios integrantes, sustentada por uma avaliação peculiar da sociedade e do Estado no Brasil e animada por uma concepção ideológica do seu papel político nesse contexto. (ARANTES, 2002, p. 20).

---

<sup>58</sup> A partir desse ponto, utilizarei o termo CONAMP para me referir a essa associação, embora, por vezes, esse emprego não seja historicamente exato. Faço isso para facilitar a leitura do texto, sempre dificultada pelo uso excessivo de siglas. Acredito que, nesse caso, a perda de precisão seja amplamente recompensada pelo ganho de clareza.



O Dicionário Michaelis descreve voluntarismo como “sistema filosófico que faz da vontade a própria essência do universo” (MICHAELIS, 1998, p. 2217). Dessa forma, no sentido proposto por Arantes, “voluntarismo político” significaria uma atuação política intencional e premeditada, de uma pessoa ou um grupo, em busca de determinados objetivos. Parece-me que esse termo descreve adequadamente a postura que os grupos dirigentes do Ministério Público assumiram, no mínimo, a partir da criação da CONAMP, e enfatizam que, em grande medida, as modificações no discurso e na estrutura da instituição que se operaram a partir daí decorreram de movimentos dos seus diversos grupos internos, nem sempre integralmente alinhados. Ou seja, o termo voluntarismo político realça que a reformulação do Ministério Público, a partir da década de 1970, decorreu muito mais de fatores internos do que externos.

No entanto, o início dessa postura de voluntarismo político parece ter sido ainda anterior. Nesse sentido, é o testemunho de Plínio de Arruda Sampaio, promotor de justiça do Ministério Público de São Paulo, assim como o seu pai, e integrante da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988:

Eu acompanhei, eu vi muitas vezes meu pai discutindo isso com os colegas porque as reuniões eram lá em casa. Então o que aconteceu? Você criou um grupo que não fazia outra coisa se não essa, um grupo que vinha de uma história de afirmação contra o arbítrio [do Estado Novo]. A velha tradição não se explica sem os fundadores, uma instituição não existe sem *founding fathers*. Eu convivi com eles, eu vi lá em casa as brigas que eles tinham, as disputas, as rivalidades. Mas eram os *founding fathers*. A instituição era deles, só pensavam nisso, não pensavam em mais nada, e eles foram criando [...]. Isso foi um processo de luta, isso não foi uma coisa assim suave, não foi uma reivindicação administrativa, foi um processo de luta política, um processo de construção nacional, de construção de uma instituição nacional. (SAMPAIO, Plínio de Arruda. Entrevista concedida em 07/07/1995, *apud* ARANTES, 2002, p. 23).

A geração dos “pais fundadores”, que Plínio de Arruda Sampaio faz referência, é a geração do I Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em 1942.

Reforça essa perspectiva a circunstância de, sob a direção da recém-criada CONAMP, mais de 30 anos depois do I Congresso Nacional do Ministério Público, esses eventos voltaram a ser realizados, e sua frequência passou a ser aproximadamente anual. Esses congressos desempenharam um papel fundamental no desenvolvimento dos discursos acerca do Ministério Público.

Nesse cenário, foi editado o Código de Processo Civil de 1973, que pode ser considerado como o marco inicial de um novo discurso sobre o Ministério Público. Essa nova lei concede ao Ministério Público a atribuição de intervir no processo de natureza civil

(ou seja, em todo processo judicial que não tenha natureza criminal), desde que esteja presente interesse individual indisponível ou, e aqui é o mais importante, o interesse público:

### **TÍTULO III DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Art. 81.** O Ministério Público exercerá o direito de ação nos casos previstos em lei, cabendo-lhe, no processo, os mesmos poderes e ônus que às partes.

**Art. 82.** Compete ao Ministério Público intervir:

I - nas causas em que há interesses de incapazes;

II - nas causas concernentes ao estado da pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade;

III - nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural e nas demais causas em que há interesse público evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte.

A ideia central desses dispositivos é a existência de uma fragilidade, que deve ser remediada pela intervenção do Ministério Público. No caso dos incapazes, como os menores e os portadores de doenças mentais, essa fragilidade é do indivíduo. Nas causas em que haja interesse público, essa fragilidade seria da sociedade, incapaz de “preservar certos valores e direitos que ela mesma definiu um dia como permanentes e que, exatamente por isso, são fixados como indisponíveis no ordenamento jurídico” (ARANTES, 2002, p. 26).

Ademais, pela primeira vez, uma lei faz a associação expressa entre Ministério Público e “defesa de interesse público”, pedra de toque da reformulação dos discursos acerca do Ministério Público, que, na época, começava a ganhar força.

Na realidade, ao fazer referência à ideia de “defesa do interesse público”, o legislador tinha em mente aquilo que, na linguagem do moderno Direito Administrativo, se chama de “interesse público secundário”. Nas palavras de Mazza, com base em classificação proposta, pela primeira vez, pelo jurista italiano Renato Alessi em 1953:

Interesse público primário é o verdadeiro interesse da coletividade, enquanto interesse público secundário é o interesse patrimonial do Estado como pessoa jurídica. A distinção é relevante porque os interesses do Estado podem não coincidir com os da sociedade. (MAZZA, 2016, p. 74).

Quer dizer, ao utilizar o termo “interesse público”, o legislador quis fazer referência também àquilo que hoje, no campo jurídico, comumente se chama de “interesse público secundário”, tendo em vista o papel tradicional do Ministério Público como advogado do governo. Todavia, muito rapidamente, houve uma ressignificação dessa expressão, de modo que ela passou a significar apenas “interesse público primário”, o que tornou possível inclusive que o Ministério Público agisse contra o Governo (ARANTES, 2002, p. 34). É essa transmutação que vai permitir que, com o tempo, o Ministério Público deixe para trás definitivamente o seu passado como procurador da Coroa, e assuma o manto simbólico de

“defensor da sociedade”. Nesse sentido, são as palavras do promotor de justiça Milton Sanseverino em 1976:

[...] que o Ministério Público atue, hoje, como autêntico representante da lei e não mais como mero agente do executivo, ou da administração em geral, já não se pode duvidar. Representa ele, na verdade, a própria personificação, ou a corporificação mesma, dos supremos ideais da coletividade, dos valores mais fundamentais ou transcendentais da sociedade, ou em outras palavras, parafrazeando Cristofolini, do Estado como entidade ético-jurídica presente num determinado tempo e lugar. (SANSEVERINO, 1976, *apud* ARANTES, 2002, p. 35).

Ora, se a razão de ser do Ministério Público é a defesa do “interesse público primário”, ainda que contra o Poder Executivo, não fazia sentido a sua vinculação a este, como fazia a Constituição Federal de 1969. Com efeito, na lógica desse novo discurso, tornava-se urgente a sua autonomia em relação a ele. Dessa maneira, essa virada simbólica na missão institucional do Ministério Público revelou-se importante também na sua luta por maior autonomia em relação ao governo.

Sobre essa mudança, veja-se que, desde a Primeira República, aos poucos, foi sendo construído um discurso acerca do Ministério Público caracterizado pela busca de maior autonomia em relação ao campo político e de aproximação com a carreira de juiz, entre outros motivos, em razão do seu maior prestígio social e remuneração. No entanto, observa-se que essas aspirações, bem como a desconfiança em face do campo político-partidário, são características gerais da burocracia estatal brasileira, e não uma especificidade da carreira de promotor de justiça.

Para facilitar as análises subsequentes, denomino essas práticas discursivas de “discurso tradicional” acerca do Ministério Público, cujos principais elementos simbólicos estão sintetizados nas “teses” formuladas no contexto do I Congresso Nacional do Ministério Público em 1942.

Em contraposição, no mínimo, a partir da década de 1970, surge e ganha força um discurso que, de maneira central, caracteriza o Ministério Público como “tutor do interesse público”, “defensor da sociedade”, mesmo que, para tanto, precise se contrapor aos detentores do poder político. Mais precisamente, o Ministério Público teria passado a ser o tutor do chamado “interesse público primário”, o interesse do Estado e de toda a sociedade, em oposição ao “interesse público secundário”, o interesse do governo, cuja defesa seria atribuição da advocacia pública, cujo exercício, há muito, já vinha sendo considerado incompatível com o cargo de promotor de justiça. O mesmo raciocínio é aplicável à

advocacia privada e ao exercício do papel de defensor público, que, em muitos estados, era atribuição do Ministério Público – por exemplo, no Distrito Federal e no Rio de Janeiro, ainda que por cargos específicos dentro da estrutura da instituição. Também para facilitar as análises subsequentes, denomino esse novo discurso profissional de “discurso reconstruído” acerca do Ministério Público.

Vale frisar o “discurso tradicional” e o “discurso reconstruído” do Ministério Público são tipos ideais, que comportam dentro de si uma grande variedade de discursos específicos no contexto das disputas internas da instituição. Além disso, não são discursos contrapostos. O “discurso reconstruído” vai se estabelecer a partir das bases trazidas pelo “discurso tradicional”, principalmente no que concerne à autonomia da instituição e à independência funcional dos promotores de justiça.

Feito esse esclarecimento, sobre a necessidade de se excluir a advocacia pública do rol de atribuições do Ministério Público, já em 1968, o então promotor de justiça Cândido Rangel Dinamarco<sup>59</sup> sustentava que:

Hoje já não se confunde o Estado com um de seus elementos, que é o governo, confusão essa que já teve época. Defender o Estado, como comunidade, não é o mesmo que defender os interesses do governo. Pelo contrário, são interesses que muitas vezes se chocam. Se há um menor como parte num executivo fiscal no interior, em que posição fica o Promotor da Comarca? [...]. Já dissemos que o espírito da época exige, isso sim, que um Ministério Público independente vele pelos interesses comuns da sociedade. A representação da Fazenda deverá resolver-se por outra forma, mediante outro corpo de funcionários. A situação atual cria, inclusive, indesejáveis relações de dependência e subordinação do Ministério Público ao Poder Executivo, a cujas dependências fazendárias deve contas de sua atuação como verdadeiro advogado. (DINAMARCO, 1968, p. 170-171).

É interessante notar que essa ideia de “tutela dos interesses da sociedade”, diante de uma “sociedade civil hipossuficiente”, não surge espontaneamente com o Código de Processo Civil de 1973. Como se viu, a concepção paternalista de uma “tutela da sociedade incapaz de assumir a responsabilidade por uma democracia plena” está fortemente presente também no discurso de legitimação da Ditadura Militar. Na realidade, remonta, no mínimo, à Era Vargas e ao pensamento de Oliveira Viana (1883-1951).

Nesse contexto, mostra-se útil pensar o espaço social como um grande mosaico, composto de diversos campos sociais justapostos lado a lado, sem perder de vista que esse mosaico será sempre inacabado. Existe sempre peças inacabadas, peças sendo retiradas e outras sendo acrescentadas ao desenho. A metáfora do mosaico é relevante ainda, porque remete

---

<sup>59</sup> Dinamarco é também um processualista de grande renome. Foi formado bem como deu aula na Universidade de São Paulo. Em 1980, Dinamarco deixou o Ministério Público, e passou a integrar o Tribunal de Alçada Cível pelo quinto constitucional.

à ideia de que existem temas que unificam os diferentes campos sociais. Um dos mais amplos é o que Bourdieu denomina de campo de poder.

O campo de poder seria o espaço de relação de forças entre os grupos que ocupam o estrato superior de cada campo específico e que disputam a supremacia do seu respectivo capital. Isso porque, a superioridade do seu capital específico implica a superioridade dessa elite no espaço social mais amplo. Assim, por exemplo a supremacia do capital econômico no espaço social em geral, levaria a elite econômica ao ponto mais alto entre os estratos sociais. Como resultado dessa disputa, surge uma hierarquia de poder entre os diversos capitais específicos, o que define a taxa de conversão entre as diferentes modalidades de capital, bem como os grupos dominantes na sociedade em geral. Nesse quadro, um indivíduo pode ocupar uma posição dominante no seu campo específico, e uma posição subordinada no seu campo de poder em geral, caso o seu capital específico não seja especialmente valorizado (BOURDIEU, 2008, p. 52).

Além disso, o campo de poder e os campos específicos relacionam-se ainda por uma relação de homologia. A presença dessa relação indica que os campos específicos se organizam à semelhança do campo de poder, mas não de forma idêntica, por força da particularidade do capital específico de cada um deles (BOURDIEU, 2007, p. 12-14).

A convergência entre esse novo discurso do Ministério Público e o discurso da Ditadura Militar vai além da centralidade da ideia de “tutela”. Compartilham ainda a preocupação com o controle da máquina estatal, principalmente a estadual e a municipal, em razão tanto de atos de corrupção quanto da desobediência do modelo de administração pública que os governos militares buscavam implementar, exemplificado pelo Decreto-Lei 200/1967 (ARANTES, 2002, p. 39). Tanto é assim que os estados se tornaram os alvos preferenciais das representações contra inconstitucionalidade de lei ajuizadas pelo Procurador-Geral da República, o que ilustra a importância desse órgão no processo de alinhar os governos estaduais e municipais com os ditames federais. Logo, nesse primeiro momento, o processo de fortalecimento do Ministério Público está inserido num movimento discursivo mais amplo, que inclui, no mínimo, os segmentos dominantes da burocracia federal.

Esse alinhamento de discursos é exemplificado pela mensagem enviada pelo então Ministro da Justiça, o jurista Alfredo Buzaid – aliás, um dos principais autores do Código de Processo Civil de 1973, também chamado de “Código Buzaid” -, para ser lida na abertura

do I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, realizado em 1971, mesmo ano de fundação da CONAMP:

Quantas vezes, nos municípios, leis, atos e posturas ofendem preceitos constitucionais, dando azo à corrupção ou à malversação do dinheiro público! Quantas vezes, por ignorância, por incúria ou por incapacidade administrativa, se destinam verbas para fins diversos dos que estão previstos nas leis, subvertendo-se normas de direito financeiro! O Ministério Público está em todas as comarcas. Compete-lhe, pois, acompanhar o desenvolvimento da vida municipal, informando ao procurador-geral da justiça as violações dos princípios enunciados na Constituição do Estado. Se assim proceder com zelo, contribuirá decisivamente para o aperfeiçoamento da democracia brasileira. Esta é, sem dúvida, a nova missão que recebeu e de cuja fiel execução muito espera o país. (*apud* ARANTES, 2002, p. 43-44).

Merece realce ainda que o Ministério Público ocupava uma posição de prestígio no regime autoritário, apesar de sua subordinação ao Poder Executivo. Não era incomum o recrutamento de promotores de justiça para ocupar altos cargos nos governos dos estados e no Ministério da Justiça, num contexto de hipertrofia do Poder Executivo em face dos demais Poderes da República. É essa posição de força que vai possibilitar, em parte, a reconstrução da estrutura e do discurso dessa instituição ao longo das décadas de 1970 e 1980. Mas não é só isso que explica o crescente capital político dos promotores de justiça. De acordo com o testemunho de Plínio de Arruda Sampaio:

Quando nos anos 50, o Carvalho Pinto levou para o governo um monte de procuradores e promotores de justiça, e o secretário de segurança dele era promotor, a geração que sucedeu os *founding fathers* foi toda para a política. Ela foi convocada para os executivos [...] em 58. Quer ver quem estava? O José Rubens, o Hélio Bicudo, o Limongi, o Nereu Ramos, eu, o Nova, o Virgílio, assim de cabeça que eu lembro tinha seis no primeiro escalão do governo Carvalho Pinto, e eu garanto que tem mais, eu não estou lembrando, mas tem mais, e aí fixou um certo hábito de que os governos, quando queriam um diretor de penitenciária, ou seja, quando eles queriam pôr ordem num pedaço, eles chamavam um promotor. E isso foi politizando muito a classe, a classe foi adquirindo uma visão política enorme (SAMPAIO, 1995 *apud* ARANTES, 2002, p. 49).

Nesse sentido, é também a perspectiva do promotor de justiça do Estado de São Paulo Ronaldo Porto Macedo Júnior:

A estratégia política adotada com grande sucesso durante a primeira e a segunda fase da evolução institucional (1940-1980) consistiu basicamente no fortalecimento do poder político do Ministério Público por meio do lobby direto junto ao Poder Executivo ao qual a instituição estava formal e substancialmente atrelada. O Ministério Público era órgão do Poder Executivo. O próprio Procurador-Geral de Justiça exercia cargo de confiança do governador e era demissível *ad nutum*<sup>60</sup> até 1981.

O contato direto com o Poder Executivo e a utilização extensiva da estratégia dos afastamentos de vários dos membros da instituição para o exercício de cargos junto

---

<sup>60</sup> Fala-se que o funcionário público é demissível *ad nutum*, quando o seu superior hierárquico não precisa indicar qualquer razão para a sua dispensa. É característica normalmente associada a cargos e funções de confiança.

aos poderes Executivo e Legislativo constituiu um capítulo de uma estratégia bem-sucedida de fortalecimento institucional. Os promotores afastados da carreira sempre significaram um importante instrumento de política institucional visando a efetivação do projeto institucional dominante e o asseguramento das garantias e vantagens dentro da instituição, inclusive as de ordem econômico-financeira relacionadas ao sistema remuneratório e orçamentário. Este sistema de vinculação ao Poder Executivo e apoio em estratégias de *lobbies* e provavelmente concessões teve eficácia funcional durante o período de vigência do Regime Autoritário no Brasil, caracterizado pela hipertrofia política do Executivo e baixo grau de importância política de outros agentes políticos da sociedade civil, como imprensa, movimentos sociais e partidos políticos. Os seus limites e sua crise, contudo, rapidamente se fizeram presentes no momento em que o Ministério Público assumia o seu novo desenho institucional nos anos de 1980 e no final do processo de transição democrática. No Estado de São Paulo as contradições desta estratégia tradicional se fizeram sentir de maneira particularmente aguda após a eleição em 1992 de um governador oriundo dos quadros do *Parquet* estadual<sup>61</sup>. (MACEDO JÚNIOR, 1999, p. 111).

Foi nesse contexto que, em 1977, ocorreu o V Congresso Nacional do Ministério Público. Nessa reunião, ganhou força essa ideia de criar uma “consciência nacional do Ministério Público”, ou seja, um discurso nacional e autoconsciente acerca do Ministério Público. A estratégia que, a partir de então passou a ser adotada, para esse objetivo, está ilustrada no seguinte excerto do texto “Ministério Público: uma nova estratégia de aperfeiçoamento”, escrito por Carlos Siqueira Netto, promotor de justiça no Ministério Público de São de Paulo, e apresentado como “tese” no V Congresso Nacional:

Indica-se, pois, enfaticamente, que se inverta a prioridade, até agora observada e que acabou por se cristalizar como um macro-objetivo da Instituição, não encontrando respaldo na consciência social, extra Ministério Público, daí a fragilidade observada na resposta às postulações e o desinteresse de todos aqueles que não sejam iniciados nas coisas do “Parquet”. Refere-se a que se coloque toda a força da instituição, no âmbito nacional, sobre: a fixação das suas atribuições mínimas com a sua antecedente definição; seu caráter permanente; que se considere principais os objetivos de inclusão, em nível constitucional ou de lei complementar, da titularidade da ação penal e civil pública; a titularidade da ação direta de inconstitucionalidade, em nível federal, estadual e municipal (frente à Constituição Estadual, também); a fiscalização da aplicação da lei; [...]; a escolha de Procurador Geral recaindo entre membros da Instituição, com respectivo mandato, até que se logre alcançar a eleição do Chefe da Instituição, por seus membros, a exemplo do que se faz no Tribunal de Contas; a atribuição de realizar investigações extra ou mesmo depois de iniciada a ação, diretamente, através de órgãos auxiliares ou requisitando o concurso de funcionários especializados ou da polícia; [...]; opção pela profissionalização definitiva, proibindo-se a advocacia ou outras atividades inadequadas; [...].

Sobre tais postulações e objetivos se daria toda ênfase, invertendo as prioridades e deixando as prerrogativas para uma segunda fase. O importante é que se assegure ao Ministério Público o monopólio de atuação em setor que lhe seja próprio, [...].

---

<sup>61</sup> Macedo Júnior refere-se aqui a Luiz Antônio Fleury Filho, que foi Governador de São Paulo de 1991 a 1995. Antes disso, tinha sido Secretário de Segurança Pública de Orestes Quéricia de 1987 a 1990. Ademais, ainda dentro do Ministério Público do Estado de São Paulo, foi presidente da Associação Paulista do Ministério Público de 1982 a 1986, bem como da CONAMP de 1983 a 1989, ou seja, durante o período que vai da tramitação do projeto de lei que se transformou na Lei de Ação Civil Pública até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Fleury era o governador em exercício durante a Chacina do Carandiru. Partiu dele a ordem para a invasão dessa unidade prisional.

É sobre tais pontos que se deve, com apoio da opinião pública, da Universidade, de juristas, da imprensa, etc., forçar a criação de uma verdadeira “consciência social”. E saber que não há necessidade de criação de Comissões Gerais de Investigações, ou de “Ombudsman”, ou de órgão para Defesa do Consumidor para que a sociedade venha a ser defendida e a ordem jurídica tutelada. Arme-se o Ministério Público de atribuições e poderes que tais encargos, ao lado do que já vem sendo realizado, sejam devidamente cumpridos. E por uma Instituição democrática, testada no respeito à lei, curtida na defesa dos direitos individuais, embora sabendo dosá-los quando pretendem sobrepor-se sobre os da coletividade. Filha do Estado de Direito, apta a atuar na sociedade pelo zelo específico da lei e da ordem. (NETTO, 1977, p. 694).

O longo trecho transcrito traz um discurso profissional dos promotores de justiça já amadurecido, muito próximo daquilo que chamei acima de “discurso reconstruído” acerca do Ministério Público. Ele contém diversos elementos simbólicos que merecem ser demarcados.

Em primeiro lugar, ele enfatiza a necessidade da construção de uma “consciência nacional” do Ministério Público, e, para tanto, propõe um virada: a atuação política e discursiva dos grupos dirigentes do Ministério Público deveriam se centrar nas atribuições do Ministério Público como um todo, e não nas prerrogativas individuais dos promotores de justiça, como aparentemente era a estratégia até então. Ele considera que essas prerrogativas individuais seguiriam naturalmente da valorização da instituição, do Ministério Público, perante a sociedade em geral. Afinal, reconhecida a importância da instituição, essas garantias viriam para atender o interesse público, e não desejos corporativistas.

O texto traz ainda a indicação de importantes objetivos estratégicos: o monopólio da ação penal pública, da ação civil pública e da ação direta de inconstitucionalidade; a capacidade de proceder, por conta própria, a investigações criminais, independentemente das polícias judiciárias, ou seja, das polícias civis e da Polícia Federal; a eleição direta para Procurador-Geral de Justiça; e a “opção pela profissionalização definitiva, proibindo-se a advocacia ou outras atividades inadequadas”.

Especificamente acerca da proibição do exercício da advocacia, por integrantes do Ministério Público, o promotor de justiça paulista Carlos Siqueira Netto argumenta que:

O exercício da advocacia, essa atividade tão digna mas tão manifestamente conflitante com o que hoje se espera dos órgãos do Ministério Público, é, sem dúvida, um dos resquícios da fase inicial da Instituição. Efetivamente, nos primeiros momentos do Ministério Público brasileiro, inexistindo uma carreira organizada, os seus órgãos eram buscados no seio da advocacia militante, cujos representantes escolhidos acumulam as duas atividades. Daí a tradição e o costume que se seguiram nas legislações posteriores permitindo-se o acúmulo.

[...]

E o exercício cumulativo da advocacia, pelo desvio de atenção e de interesse que naturalmente traz, pela restrição de independência que acarreta, pelo eventual



descrédito de quem se parcializa, funciona, ao lado dos outros fatores já apontados, como entrave permanente para o reconhecimento definitivo da Instituição no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. (NETTO, 1977, p. 680).

Outros objetivos são apresentados pelo autor na parte final de seu texto: condições operacionais para o exercício desse amplo leque de atribuições, que seria assegurada não só pela disponibilidade de recursos financeiros, como também de autonomia financeira para a utilização desses recursos; proibição de atividade político-partidárias por parte dos promotores de justiça; e a exclusão da advocacia pública do rol de atribuições do Ministério Público (NETTO, 1977, p. 681).

Em termos discursivos, a vedação da atividade político-partidária, desde 1977, é arrazoada nos seguintes termos:

Essa posição ideal, e que só um ou outro Estado adota, se impõe, para o maior prestígio da Instituição, principalmente se se lhe amplia a iniciativa em defesa da ordem jurídica a um plano eminentemente sensível à política partidária. Essa circunstância, colocando os membros do Ministério Público, muitas vezes, em choque com titulares dos Poderes Executivo e Legislativo, nos âmbitos da União, dos Estados e dos Municípios, exige se forem eles a suspeitas de servir a interesses partidários, ao invés de propugnar, sinceramente, pela preservação da legalidade. (NETTO, 1977, p. 678).

Note-se que todas essas proposições já estavam colocadas, no mínimo, 11 anos antes da Constituição Federal de 1988, estão alinhadas com o “discurso reconstruído” acerca do Ministério Público, e, em termos gerais, resumem bem as ideias de um grupo relevante dentro dessa instituição, cuja visão terá enorme influência no desenvolvimento posterior da instituição, que, na verdade, será a visão hegemônica.

Dessa forma, o surgimento da CONAMP possibilitou a articulação das lideranças dos ministérios públicos dos estados, inclusive por meio de congressos nacionais, e a produção intelectual daí decorrente, com vista à “construção de uma consciência nacional sobre um novo Ministério Público, a formação, na verdade, de uma nova ideologia acerca do papel a ser desempenhado pela instituição” (NETTO, 2016, p. 27).

## **2. A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público**

A discussão acerca da Emenda Constitucional nº 7/1977 foi uma oportunidade bem aproveitada pela recém-criada CONAMP mostrar também a sua capacidade de articulação política. Essa emenda tratava da reforma do Poder Judiciário, mas, por meio da atuação da referida associação, nela foi incluído um dispositivo no sentido de que os ministérios

públicos estaduais deveriam ser organizados pelos respectivos estados, mas deveriam todos seguir normas gerais estabelecidas nacionalmente em sede de lei complementar. Daí surgiu a necessidade de se editar tal lei complementar, que, uma vez editada, traria um padrão nacional mínimo para a configuração do Ministério Público. Seria o regramento geral do Ministério Público, buscado desde o I Congresso Nacional do Ministério Público, realizado ainda na Era Vargas, e alinhado com o ideal de construir a tal “consciência nacional” acerca do Ministério Público.

Naquele momento, havia enormes diferenças entre os ministérios públicos: em alguns estados, os promotores de justiça podiam advogar, e, em outros, não; em alguns estados, e no Ministério Público Federal, os promotores de justiça acumulavam as funções de advogados públicos, e em outros não; em alguns estados, o Procurador-Geral podia ser demitido a qualquer momento pelo governador, e, em outros, ele tinha mandato fixo, entre outras diferenças (NETTO, 2016, p. 38). Por exemplo, em São Paulo, desde 1930, já havia a separação entre Procuradoria-Geral de Justiça e Procuradoria-Fiscal (CUNHA, 1969, p. 70), do que resultou, ao menos em parte, a separação entre Ministério Público e a advocacia pública responsável pela cobrança de tributos.

Note-se também que a Emenda Constitucional nº 7/1977 foi originalmente rechaçada por um Congresso Nacional, que, na época, já começava a se mostrar não tão domesticado. Em resposta, invocando o Ato Institucional nº 5/1968, o Governo Geisel fechou o Congresso por meio do Ato Complementar 102/1977, e assumiu para si, também nos termos do Ato Institucional, o poder para legislar sobre qualquer matéria. Dessa forma, a Presidência da República impôs a Emenda Constitucional nº 7/1977, bem como outras modificações legais, que visavam aprofundar a institucionalização do regime e impedir que o MDB conquistasse a maioria do Congresso nas eleições parlamentares de 1978. Foram os chamados “Pacotes de Abril”, que instituiriam a eleição indireta para um terço dos senadores (os chamados “senadores biônicos”), aumentaram o número de deputados federais dos estados menos populoso, onde a ARENA era mais bem votada e afrouxava o quórum parlamentar necessário para a aprovação de emendas constitucionais, de dois terços dos votantes para a maioria simples (NAPOLITANO, 2014, p. 256-257).

No que concerne ao sistema de justiça, para além de prever a edição de uma lei complementar para tratar de regras gerais para os ministérios públicos estaduais, a Emenda Constitucional nº 7/1977 promoveu uma grande centralização do Poder Judiciário. Entre as

medidas adotadas, estava a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, avocar para si qualquer processo em qualquer instância de qualquer tribunal do país, desde que estivesse presente grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas, termos suficientemente vagos (casas vazias) para serem acionados sempre que houvesse vontade política para tanto. Trata-se de mais um passo adiante para o domínio do regime militar sobre o Poder Judiciário, e a Procuradoria-Geral da República claramente era uma peça importante nesse mecanismo.

Nesse contexto, foi editada, no Governo Figueiredo (1979-1985), a Lei Complementar nº 40/81 – a primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público –, que já foi chamada de “Carta de Alforria do Ministério Público” (NETTO, 2016, p. 11). Essa lei estabeleceu os princípios e as funções do Ministério Público, assim como as garantias e impedimentos dos promotores de justiça. Entre as inovações, destaco aqui: a caracterização do Ministério Público como uma instituição permanente e essencial para o exercício da jurisdição; a atribuição de defender a ordem jurídica, os interesses indisponíveis da sociedade e zelar pela observância da Constituição; a legitimidade para a proposição da ação civil pública; a autonomia administrativa e financeira da instituição; e a proibição de advogar.

Observe-se que o termo “direitos indisponíveis da sociedade” traz uma redundância que é relevante para este estudo. Regra geral, a expressão “direitos indisponíveis” é associada à ideia de direitos individuais que seriam objeto de especial interesse social, e, dessa maneira, os seus titulares não poderiam abrir mão deles. Por exemplo, no momento de sua contratação, o trabalhador não pode simplesmente abrir mão de seus direitos de férias. Por outro lado, quando o titular do direito é a própria sociedade, como na hipótese do direito ao meio ambiente e à probidade dos servidores públicos, esses direitos são sempre indisponíveis, embora, em razão de sua complexidade, admitam mitigações no caso concreto, principalmente em benefício de outros direitos, mas nunca o seu descarte. É nesse contexto que se afirma que o termo “interesses indisponíveis da sociedade” traria uma redundância, cujo objetivo, nesse momento histórico, seria aparentemente enfatizar a importância desses direitos.

Essa lei complementar trouxe também inovações para o desenho institucional do Ministério Público, como a obrigatoriedade de que o Procurador-Geral integrasse a carreira de promotor de justiça e a proibição do exercício das funções do promotor de justiça por pessoas estranhas à carreira. Introduziu ainda uma estrutura básica uniforme que deveria ser

observada por todos os entes locais – numa modalidade de isomorfismo coercitivo, para usar a nomenclatura de Boxenbaum e Jonsson (2008). Tudo isso pela primeira vez, ao menos no âmbito nacional (NETTO, 2016, p. 33-35). Foi um primeiro passo para uma maior autonomia do Ministério Público, em face do Poder Executivo, um dos pilares da reformulação dessa instituição. Todavia, apesar dessa lei nacional, os ministérios públicos permaneciam muito distintos entre si (NETTO, 2016, p. 36).

O exame da exposição de motivos do projeto de lei que foi, depois, transformado na Lei Complementar nº 40/1981, redigido pelo então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, ajuda a compreender a força que, naquele momento, tinha alcançado o “discurso tradicional de valorização” do Ministério Público:

Não integrando o Poder Judiciário, nem tendo funções a ele assemelhadas, o Ministério Público, porém, é essencial à função jurisdicional no sentido de que ela não se perfaz sem a existência da instituição que fiscaliza a aplicação da lei e assume os interesses públicos indisponíveis.

[...]

O Ministério Público e a Magistratura, por força de suas altas funções institucionais, recebem idêntico tratamento e usufruem de igual dignidade no projeto. Tal intenção defluiu, exatamente, da correlação entre prerrogativas e deveres, direitos e obrigações. Para tanto, veda aos membros do Ministério Público o exercício da advocacia, uma vez que as funções da Instituição são incompatíveis com a profissão de advogado.

Cuida o projeto de toda a parte disciplinar, arrolando deveres e dispondo sobre as faltas e penalidades, da responsabilidade, dos vencimentos, vantagens e direitos dos Membros do Ministério Público, de maneira a distingui-los dos funcionários públicos em geral, porém sem criar privilégios injustificáveis, concedendo-lhes, tanto quanto constitucionalmente possível, as vantagens da Magistratura. Determina a proposição que os projetos de lei sobre vencimentos dos membros do Ministério Público dos Estados sejam enviados à Assembleia Legislativa juntamente com os do Poder Judiciário. E os cargos integrantes da carreira do Ministério Público são considerados de atribuições assemelhadas aos da carreira da magistratura, para o efeito do art. 98 da Constituição<sup>62</sup>.

Chama a atenção que a exposição de motivos, ao mesmo tempo que afirma que o Ministério Público não integra o Poder Judiciário, afirma, no mesmo fôlego, a necessidade de “idêntico tratamento” entre promotores de justiça e juizes, em razão de sua “igual dignidade”, distinta e superior à dos “funcionários públicos em geral”, no que tange tanto a prerrogativas quanto a remuneração. Era a realização de uma pretensão de décadas dos promotores de justiça.

---

<sup>62</sup> Art. 98. Os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas.  
Parágrafo único. Respeitado o disposto neste artigo, é vedada vinculação ou equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração do pessoal do serviço público.

Todavia, essa equiparação não se deu por completo. Por exemplo, não adquiriram os promotores de justiça, nesse momento, a vitaliciedade, ou seja, a garantia de que somente poderiam ser demitidos por sentença judicial, e não mera decisão administrativa, como se extrai da leitura do art. 17, III, da Lei Complementar nº 40/1981. Tampouco a Lei Complementar garantiu aos promotores de justiça a inamovibilidade, e, dessa maneira, seguia possível a livre movimentação dos promotores de justiça, no âmbito da nova lei, pelo governador, em face de representação do procurador-geral, com os efeitos que já foram mencionados acima. Tentou-se, ao menos, instituir a oportunidade de defesa ante a perspectiva de remoção forçada, mas esse dispositivo foi vetado pelo Presidente João Figueiredo. A vitaliciedade e a inamovibilidade viriam apenas com a Constituição Federal de 1988. Nesse momento, somente os juízes gozavam da garantia da vitaliciedade, uma vez que o art. 117 da Constituição Federal de 1967 retirou essa garantia dos professores catedráticos e dos titulares dos cartórios extrajudiciais, que possuíam anteriormente essa prerrogativa.

Assim, é possível afirmar que, de uma perspectiva mais ampla, a Lei Complementar foi mais um exemplo de aplicação da ideia de “descentralização centralizadora” por parte da Ditadura Militar: concede-se autonomia para um órgão, para que ele possa agir de forma mais eficaz, mas o controle efetivo sobre ele continua nas mãos do central: a cúpula do Poder Executivo.

Sublinha-se também o mecanismo que adotou a lei complementar para a promoção dentro da carreira de promotor de justiça. O art. 47 da Lei Complementar nº 40/1981 dispunha que a “lei estadual regulará o processo de promoção, prescrevendo a observância dos critérios de antiguidade e de merecimento, de maneira objetiva, alternadamente, e o da indicação dos candidatos à promoção por merecimento, em lista tríplice, sempre que possível”. Ou seja, também na carreira de promotor de justiça, o discurso meritocrático não é adotado de forma plena, dividindo espaço com o critério da antiguidade, com as consequências já examinadas.

Para o entendimento desse momento de transformação do Ministério Público, mostra-se relevante a leitura do relatório do Deputado Federal Nelson Morro (ARENA/PR), emitido durante a tramitação do projeto de lei complementar:

Cabendo ao Ministério Público a responsabilidade de resguardar os direitos indisponíveis do Homem e da Sociedade, através da ação penal pública e da defesa dos necessitados, faltavam-lhe instrumentalização e organicidade, que lhe possibilitassem a uniformidade de atuação a nível nacional, como órgão

que é da Soberania do Estado. O projeto, que, basicamente, corresponde aos anseios dos membros da Instituição em todo o País, propicia o alcance de tais objetivos.

A Mensagem ora remetida considera o Ministério Público “Magistratura Especial” estabelecida junto ao Judiciário, como representante do Estado, integrado no Poder Executivo, incumbido de vela pela observância da Constituição e das leis, promover-lhe a execução, intentar ação penal pública e a ação civil pública.

O relatório do Dep. Nelson Morro consagra a ideia de Ministério Público como “guardião da sociedade”, bem como “órgão de Estado”, e não de governo. Ademais, qualifica a carreira de promotor de justiça com “magistratura especial”, o que reforça a pretensão de equivalência entre promotor de justiça e juiz, presente já no “discurso tradicional” acerca do Ministério Público.

Ademais, a semelhança entre os argumentos trazidos no relatório do Dep. Nelson Morro e aqueles veiculados pelo “discurso reconstruído” acerca do Ministério Público indica o grau de amadurecimento deste. Se originalmente ele tinha por objetivo a construção de uma consciência nacional do Ministério Público, com a votação da Lei Complementar nº 40/1981, observa-se que não só ele já tinha cumprido esse objetivo, como ele já tinha se transformado em uma premissa, em um dogma, nas discussões acerca da instituição. Tanto é assim que ele não foi questionado uma única vez nos debates acerca da referida lei complementar. Quer dizer, esse discurso que foi originalmente elaborado dentro do campo jurídico foi depois, de forma intencional, transposto para o campo político, com tal sucesso que nesta e em discussões posteriores a ideia de Ministério Público como “defensor da sociedade” assumiu a força de um pressuposto indiscutível.

É o que Bourdieu denomina de poder simbólico, “esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2007, p. 09). Acerca da dinâmica própria do poder simbólico, Bourdieu enfatiza que:

As diferentes classes e frações de classe estão envolvidas numa luta propriamente simbólica para imporem a definição do mundo social mais conforme aos seus interesses, e imporem o campo das tomadas de posição ideológicas reproduzindo em forma transfigurada o campo das posições sociais. Elas podem conduzir esta luta quer diretamente, nos conflitos simbólicos da vida cotidiana, quer por procuração, por meio da luta travada pelos especialistas da produção simbólica (produtores a tempo inteiro) e na qual está em jogo o monopólio da violência simbólica legítima (cf. Weber), quer dizer, o poder de impor – e mesmo de inculcar – instrumentos de conhecimento e de expressão (taxinomia) arbitrários – embora ignorados como tais – da realidade social. (BOURDIEU, 2007, p. 12).

Dessa forma, por meio de práticas discursivas, o poder simbólico naturaliza e torna invisível relações de poder, como aquelas inerentes ao reconhecimento do Ministério Público como “guardião da sociedade”. Nota-se que os próprios beneficiados por essa dinâmica não escapam desses efeitos, enxergando como naturais as vantagens e desvantagens de sua situação. Aliás, quanto mais invisíveis, mais poderosos serão efeitos.

Ainda assim, o projeto de lei foi objeto de um grande número de propostas de emenda. Muitas tinham como objetivo preservar o direito de o promotor de justiça advogar, o que evidencia que certas proposições do “discurso reconstruído” não eram unânimes dentro da própria carreira. Alegou-se que feriria o “direito adquirido” retirar esse direito de quem já está hoje na carreira, pois “todos aqueles que abraçaram a carreira, fizeram-no conscientes e até mesmo motivados pela possibilidade de continuarem a fazer advocacia forense, no interesse particular”<sup>63</sup>. Quer dizer, desejava-se preservar o direito de advogar, ao menos, para aqueles que já integravam a carreira. Contudo, essa iniciativa não prevaleceu, e foi retirado o direito de advogar dos promotores de justiça estaduais. Entendimento diverso foi adotado para os integrantes do Ministério Público Federal, que mantiveram o seu direito de advogar até a promulgação da Constituição Federal de 1988, e, mesmo então, aqueles que já integravam a carreira puderam optar por manter esse direito<sup>64</sup>. Essa diferença de tratamento do direito de advogar constitui um primeiro indício de que os grupos dirigentes dos ministérios públicos estaduais e segmentos do Ministério Público Federal tinham visões relativamente distintas em relação ao futuro da instituição.

Veja-se ainda que a redação original do projeto de lei que deu origem à Lei Complementar nº 40/1981 previa, no seu art. 7º, VII, a possibilidade de Procurador-Geral de Justiça “avocar, fundamentadamente, inquéritos policiais em andamento e designar membro do Ministério Público do Estado, para que assuma a sua direção”. Ou seja, criava um mecanismo de submissão das polícias judiciárias aos ministérios públicos, pois caberia a este, por meio do seu chefe, decidir quando haveria razões suficientes – a partir de sua própria perspectiva - para subtrair ao delegado de polícia a sua principal atribuição.

---

<sup>63</sup> Trata-se de trecho da justificativa de emenda apresentada ao projeto de lei pelo Deputado José Costa.

<sup>64</sup> Art. 29. Enquanto não aprovadas as leis complementares relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das Universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

[...]

§ 3º Poderá optar pelo regime anterior, no que respeita às garantias e vantagens, o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Constituição, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data desta.

Sobre o assunto, o relatório do Dep. Nelson Morro argumenta o seguinte, em favor desse novo arranjo institucional:

A presença do Promotor na presidência do inquérito, com as garantias de que está investido, longe de constituir cerceamento da atividade policial, harmoniza a atuação dos dois órgãos na fase investigatória, de forma a possibilitar em casos especiais a apuração de infrações penais de intensa repercussão, neutralizando eventuais pressões e fortalecendo a própria Justiça. Aliás, essa possibilidade é corolário necessário da posição do Ministério Público como titular da ação penal pública, e destinatário natural dos elementos de informação consubstanciados no inquérito.

Sem dúvida, essa avocação não ocorreria em casos do dia-a-dia, mas principalmente nos mais rumorosos, que rendem maiores dividendos em termos de prestígio social para instituição. Assim, é difícil imaginar que esse poder de avocação contribuiria para a harmonia entre as instituições mencionadas. Além disso, o raciocínio do deputado deixa de mencionar que, na época, o procurador-geral de justiça era também, na prática, subordinado ao governador do estado, que poderia o demitir sem necessidade de qualquer fundamentação. De qualquer forma, essa iniciativa, prevista já na estratégia proposta por Siqueira Netto, até onde apurei, parece ter sido, na realidade, o primeiro disparo da disputa institucional entre ministérios públicos e polícias judiciárias que persiste até os dias de hoje, como se verá mais adiante.

Todavia, essa redação não prevaleceu. Por fim, o art. 7º, VII, da Lei Complementar nº 40/1981 foi a seguinte: “avocar, excepcional e fundamentadamente, inquéritos policiais em andamento, onde não houver Delegado de carreira”. Essa modificação decorreu de uma emenda aprovada pelo Senado.

Ainda no Senado, num movimento que nas décadas seguintes se tornaria cada vez mais comum, o Senador Agenor Maia tenta incluir, no texto da lei complementar, um dispositivo que estende parte das conquistas obtidas pelos promotores de justiça, para os advogados públicos, nos estados em que já havia ocorrido a separação dessas duas carreiras. Aliás, na discussão acerca dessa proposta de emenda, o Senador Raimundo Badaró expressou nos seguintes termos as diferenças entre as atribuições do Ministério Público e da Advocacia Pública:

Realmente, o Ministério Público é encarregado da defesa dos direitos indisponíveis da sociedade politicamente organizada. Já os Procuradores dos Estados, como seus advogados, representam o Estado como pessoa jurídica de direito público e são encarregados da defesa judicial de seus direitos disponíveis.



Nascida no discurso jurídico, essa diferença também já estava assentada na imaginação dos parlamentares.

Dessa forma, a primeira Lei Orgânica do Ministério Público constituiu um momento de transição entre duas modalidades de discurso profissional acerca dessa instituição. Por um lado, ele é o ponto culminante do “discurso tradicional” do Ministério Público, centrado na busca de melhores remunerações e autonomia em face do poder político, tido como corrupto e ineficiente. Por outro, ele já traz elementos simbólicos relacionados ao discurso reconstruído – tão bem sintetizado no texto de Siqueira Netto. Esse novo discurso enfatiza papel do Ministério Público como “defensor da sociedade”, como se extrai da referência expressa à defesa da ordem jurídica, dos direitos indisponíveis da sociedade (já mencionados no Código de Processo Civil de 1973) e à ação civil pública.

### **3. A chegada dos novos direitos**

Nesse ponto, é necessário um rápido desvio na narrativa, para abordar o surgimento, a partir de meados da década de 1960, de novos discursos jurídicos, preocupados, em primeiro lugar, com o acesso à justiça e, depois, já na década de 1970, com o reconhecimento de novos direitos, principalmente de natureza coletiva e relacionados a políticas públicas, como o direito ao meio-ambiente, à ordem urbanística, ao patrimônio histórico-cultural e ao reconhecimento de uma pluralidade de identidades culturais. Trata-se de um movimento intelectual de consequências dramáticas, pois traz para dentro do campo jurídico a gestão de diversos aspectos da sociedade, que antes ficavam limitados ao campo político. É uma inovação que, ao fim, terá grande influência na configuração do “discurso reconstruído” acerca do Ministério Público.

Nesse ponto, ao longo da década de 1970, iniciou-se um movimento, dentro e fora do campo jurídico, voltado tanto para o maior acesso à Justiça quanto para a ampliação dos direitos a serem atendidos pelo Poder Judiciário, como o direito ao meio-ambiente e ao reconhecimento de uma pluralidade de identidades culturais. Ganharam força então, em face do Estado, a demanda por reconhecimento desses novos direitos, que foram, em parte, respondidas por uma proliferação de novos estatutos jurídicos, a orientar o comportamento dos cidadãos e da burocracia estatal. Entre outras, esses movimentos levaram a duas importantes consequências: a) com essa multiplicação de leis e normas infralegais, tratando

muitas vezes de temas complexos, surgiu um largo espaço de interpretação para os juízes dizerem o que é, ou não, o direito em casos de cada vez maior repercussão social; b) ao serem submetidos à apreciação dos tribunais, os escândalos políticos conduziram, por vezes, à transferência de disputas políticas para as cortes de justiça (MACHADO, 2007, p. 57). Esse fenômeno de transferência de disputas políticas para o interior do campo jurídico recebeu o nome de “judicialização da política”.

Com a inviabilidade de comparecimento simultâneo em juízo de todos os titulares desses direitos coletivos e difusos<sup>65</sup>, que poderia chegar a centenas, milhares ou mesmo milhões de pessoas, tornava-se urgente encontrar instituições que, em substituição, pudesse representar em juízos os interesses de todas essas pessoas e grupos, a fim de possibilitar que eles fossem verdadeiramente efetivados (MACHADO, 2007, p. 122-123). Diferentes países adotaram diferentes soluções. Por exemplo, alguns países atribuem essa tarefa a entidades da sociedade civil, outros criam um ente público especialmente voltado para esse objetivo, como propunha um dos idealizadores desse movimento de ampliação do acesso a justiça, o jurista<sup>66</sup> italiano Mauro Cappelletti (1927-2004) (MACHADO, 2007, p. 123). Aliás, Cappelletti era abertamente contra conferir tal poder de representação para o Ministério Público, por várias razões, entre elas, a sua proximidade histórica com o Poder Executivo (MACHADO, 2007, p. 123), o que era verdade tanto no seu país de origem quanto no Brasil do tempo dos governos militares.

Nesse contexto, tornou-se polêmica, no campo jurídico, a questão de quem seria o responsável pelas providências judiciais para a proteção desses novos direitos, em especial da ação judicial capaz de apresentar essas demandas em juízo - que, no Brasil, recebeu o nome de ação civil pública. Os grupos dirigentes do Ministério Público, principalmente a CONAMP, buscaram a obtenção, para os promotores de justiça, do monopólio da ação civil pública, como preceituado por Siqueira Netto. Como argumento, era dito que a sociedade civil brasileira seria ainda frágil, e, nessa medida, incapaz de defender seus direitos por conta própria (ARANTES, 2002, p. 29). Quer dizer, nesses casos, a legitimidade para agir do

---

<sup>65</sup> O art. 81 do Código de Defesa do Consumidor traz uma boa distinção entre direitos difusos, coletivos e ainda dos chamados direitos individuais homogêneos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

<sup>66</sup> Denomino jurista o intelectual que se dedica à produção intelectual no campo do Direito.

Ministério Público decorreria da conhecida ideia de “tutela de uma sociedade civil hipossuficiente”.

A primeira fase dessa batalha foi vitoriosa, e culminou com a edição da Lei 6.938/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente). Essa lei tem grande importância simbólica, pois foi a primeira a reconhecer formalmente um direito coletivo, o direito ao meio-ambiente, e a oferecer um instrumento para a sua proteção judicial, a ação civil pública. Em seu art. 14, §1º, essa lei confere ao Ministério Público a atribuição exclusiva para a proposição dessa nova ação. Merece realce que a Lei 6.938/1981 é de agosto de 1981, enquanto a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar nº 40/1981) é de dezembro do mesmo ano, o que aponta que ambas são fruto do mesmo caldo de discussões.

Destaque-se ainda o nome escolhido para essa espécie de ação: “ação civil pública”, e não, por exemplo, “ação coletiva”. Tradicionalmente, o termo “ação civil pública” refere-se a toda e qualquer ação não-criminal ajuizada pelo Ministério Público, ainda que na defesa de direitos individuais. Dessa forma, já na escolha do nome dessa espécie de ação, existe uma forte associação simbólica entre ela e o Ministério Público.

Convém lembrar que, neste momento, o Ministério Público ainda não gozava de autonomia em face do Poder Executivo. Aliás, os promotores de justiça sequer possuíam inamovibilidade. Como se viu, em caso de uma atuação incomoda, poderiam ser removidos pelo Procurador-Geral de Justiça para longe do caso problemático. Nessa medida, concentrar a proteção dos direitos coletivos nas mãos do Ministério Público significava garantir o exercício dessa ação civil pública seria subserviente aos interesses do governo, como tinha sido o manejo da representação contra a inconstitucionalidade de lei.

Já a segunda etapa foi a edição da Lei 7.347/1985 (Lei de Ação Civil Pública), que será tratada a seguir.

#### **4. A Lei de Ação Civil Pública**

Em março de 1985, tem fim o último governo da Ditadura Militar, e o primeiro civil assumiu a Presidência da República desde o Golpe Militar de 1964, embora a sua eleição tenha sido indireta pelo Congresso Nacional. O escolhido para o cargo tinha sido originalmente Tancredo Neves, mas, em razão de sua morte, assumiu o seu Vice-Presidente,

José Sarney. Começa então o período da história brasileira que a historiografia denomina de Nova República. Foi nessa época que foi editada a Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/1985).

Nesse contexto, nota-se que a atual Lei de Ação Civil Pública resultou do confronto de dois projetos de lei distintos, que tinham como objetivo estabelecer regras gerais para a proteção judicial de direitos coletivos, como o meio ambiente (já tratado na Lei 6.938/1981), o patrimônio histórico-cultural e os direitos dos consumidores.

O primeiro projeto de uma lei sobre a ação civil pública foi elaborado por um grupo de processualistas<sup>67</sup> vinculados ao Largo São Francisco, a tradicional Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, que, seguindo as recomendações de Cappelletti, entendiam que não era aconselhável atribuir esse poder ao Ministério Público (MACHADO, 2007, p. 122-123). A proposta foi resultado de uma longa série de discussões, iniciadas formalmente no Encontro Nacional de Processo Civil de outubro de 1980 – paralela, portanto, à edição da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente e da Lei Orgânica do Ministério Público Nacional -, e apoiada pela Associação Paulista dos Magistrados, a qual pertencia a maior parte dos responsáveis diretos pela elaboração do projeto. Uma vez apresentada perante o Congresso Nacional, esse documento transformou-se no Projeto de Lei 3.034/1984, e ficou sob a relatoria do Deputado Federal Flávio Bierrenbach (PMDB-SP). Daí porque passo a me referir a ele como Projeto Bierrenbach.

Um segundo projeto de lei foi desenvolvido no âmbito do Ministério da Justiça, sob a influência da CONAMP e da Associação Paulista do Ministério Público. As discussões do grupo capitaneadas pela Associação Paulista dos Magistrados e pela Associação Paulista do Ministério Público ocorreram paralelamente, por meio de congressos e seminários, e contaram, de um lado e de outro, com famosos processualistas, normalmente oriundos das respectivas carreiras. Ou seja, o debate assumiu a feição de um debate intelectual entre duas corporações, muito embora o grupo vinculado aos magistrados tenham tentado se apresentar como os representantes da sociedade civil. A diferença entre esses dois projetos residia no maior ou menor protagonismo dado a diferentes instituições ou grupos nesse novo sistema de justiça, até porque, no resto, em termos de redação, os dois documentos são muito próximos. Quando foi protocolado no Congresso Nacional, esse segundo documento transformou-se no Projeto de Lei nº 4984/1985, doravante referido apenas como Projeto do Executivo.

---

<sup>67</sup> Chamo aqui de processualistas aqueles juristas que se dedicam à produção intelectual acerca do Direito Processual.

Na exposição de motivos do Projeto do Executivo, fica clara a sua filiação ao “discurso reconstruído” acerca do Ministério Público, que chega a chamar de “órgão da sociedade”, e não de “órgão de governo” e nem mesmo de “órgão de Estado”. É, por exemplo, o que se extrai do seguinte trecho:

Ao Ministério Público como defensor natural do interesse público deve caber, preferencialmente, a titularidade ativa daqueles interesses não individuais, indisponíveis da sociedade, com a consequência de poder provocar a atividade jurisdicional, na conformidade, aliás, da Lei Complementar nº 40, de 14 de dezembro de 1981 (Lei Orgânica do Ministério Público) que trata da ação civil pública como função institucional do Ministério Público.

[...]

A atividade do Ministério Público é regulada pormenorizadamente no anteprojeto, que prevê mecanismos de freios e contrapesos que importam em verdadeiro controle sobre aquele órgão da sociedade no trato dos interesses metaindividuais.

Por sua vez, no Projeto Bierrenbach, era atribuído aos juízes o poder de, ao seu critério, verificar a “representatividade adequada” da entidade que decidisse defender direitos coletivos em juízo. Dessa maneira, se o juiz considerasse que não estava presente essa “representatividade adequada”, era barrado o acesso da entidade à tutela judicial desse direito coletivo<sup>68</sup>. Tal poder desaparece no projeto de lei alinhado com os interesses do Ministério Público, e que finalmente vai se converter na Lei de Ação Civil Pública. Ele simplesmente lista uma série de requisitos relativamente objetivos que, caso estejam presentes, tornarão a entidade legítima para ajuizar a referida ação.

Outra divergência é que esse projeto não utilizava o termo “ação civil pública”, o qual, diversamente, era utilizado no Projeto do Executivo, com as implicações acima descritas.

Por outro lado, o projeto da CONAMP cria a figura do inquérito civil público, um procedimento de investigação voltado para a apuração de violações a direitos coletivos, no qual o promotor de justiça poderia tomar depoimentos, bem como requerer informações e documentos a entidades públicas e privadas<sup>69</sup>, cuja sonegação constituiria crime. O inquérito civil público foi mantido na versão final do projeto de lei que deu origem à Lei de Ação Civil Pública, ao contrário do controle de “representatividade adequada” por parte dos juízes.

---

<sup>68</sup> A ideia de “representatividade adequada” ressurgirá no discurso jurídico com a edição do Código de Defesa do Consumidor, mas não como uma barreira ao acesso à justiça, mas, inversamente, como uma condição que, se estiver presente, pode afastar outros requisitos para que a entidade defenda em juízo os direitos coletivos. É o que se extrai do art. 82, §1º, do Código de Defesa do Consumidor.

<sup>69</sup> Art. 8º Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.

§ 2º Somente nos casos em que a lei impuser sigilo, poderá ser negada certidão ou informação, hipótese em que a ação poderá ser proposta desacompanhada daqueles documentos, cabendo ao juiz requisitá-los.

Todavia, uma importante pretensão trazida entre as propostas de Siqueira Netto, e acolhida na Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, nem sequer constou do Projeto do Executivo: o monopólio pelos promotores de justiça da ação civil pública. Foi um recuo estratégico diante do cenário político do momento, aparentemente refratário à manutenção dessa exclusividade. Ao contrário, a Lei de Ação Civil Público reconheceu uma pluralidade de legitimados para o seu ajuizamento, para além do Ministério Público: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como suas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; e associações privadas constituídas pelo menos há 1 ano, e que incluam, entre suas finalidades institucionais, os direitos coletivos que pretenda defender. Posteriormente, a Lei 11.448/2007 incluiu a Defensoria Pública nessa lista, o que gerou forte reação entre os grupos dirigentes do Ministério Público, como se verá mais adiante.

Nota-se que o Projeto Bierrenbach, apresentado pelos juristas vinculados à magistratura, previa como requisito para que uma associação ingressasse com a ação civil pública, além da representatividade adequada, a sua constituição há no mínimo 6 meses, critério esse que foi dobrado para 1 ano pelo projeto encampado pelo Ministério Público, e depois convertido em lei. Tal circunstância constituiu uma dificuldade adicional para que esses entes privados pudessem desempenhar essa função. Essa manobra é um exemplo das estratégias utilizadas pelos grupos dirigentes do Ministério Público para limitar a concorrência pelo poder da ação civil pública, uma vez que não era mais possível manter o monopólio dessa ferramenta jurídica. Tentou-se também excluir a União, os estados e os municípios do rol dos legitimados para ingressar com a ação civil pública e, dessa maneira, impedir que ela fosse exercida pelos advogados públicos, mas sem sucesso, diante do interesse do Poder Executivo de manter esse poder também para si no caso de, no futuro, o Ministério Público alcançar a sua desejada autonomia, o que de fato aconteceu.

Veja-se que a disputa em torno desses projetos alcançava a utilização do termo “ação civil pública”, já presente na Lei Complementar nº 40/1981, para designar o instrumento jurídico em discussão. Nas palavras de Ada Pellegrini Grinover, advogada pública e uma das processualistas que integravam o grupo formado pela Associação Paulista da Magistratura:

Nós não tínhamos utilizado essa expressão, até porque é inadequada. O nosso projeto não falava em ação civil pública, falava em tutela de interesses difusos e coletivos, na legitimação que era como é agora – concorrente e autônoma – e ação civil pública é uma impropriedade exatamente na medida em que salienta como parte o Ministério Público, quando na verdade – na minha visão – o Ministério Público é muito importante nessa atuação por enquanto, mas eu gostaria de uma

sociedade civil que não precisasse de tutela e usasse mais sua legitimação para ação civil, e aí não é mais pública porque a associação é parte privada. Então essa denominação ação civil pública tem duas impropriedades: primeiro porque não se trata de ação de iniciativa pública sempre, poderá haver iniciativa privada; segundo, porque na verdade a tutela dos interesses difusos e coletivos está a meio caminho entre o público e o privado e muito mais no campo dos interesses sociais. (GRINOVER, Ada Pellegrini. Entrevista concedida em 25/11/1999 apud ARANTES, 2002, p. 67).

O trecho transcrito demonstra o acerto estratégico que foi a inclusão da ação civil pública entre as atribuições do Ministério Público no contexto da Lei Complementar nº 40/1981, ainda que, naquele momento, nenhum diploma que descrevesse ou regulamentasse essa categoria jurídica. Por outro lado, como se viu, a figura da “ação civil pública” já existia no discurso jurídico, como toda ação não-criminal proposta pelo Ministério Público. Assim, sem dúvida, a sua inclusão na Lei Complementar nº 40/1981 não foi um acidente, mas sim uma importante jogada inicial para constituir simbolicamente a relação entre Ministério Público e a defesa desses direitos coletivos.

Em meio a essa discussão, havia, por parte da CONAMP e demais associações de classe dos promotores de justiça, o receio de que fosse adotado no Brasil o modelo do *ombudsman*: a criação de uma nova entidade pública, separada do Ministério Público, com a atribuição de defender esses direitos coletivos, inspirado pelo desenho institucional adotado, por exemplo, na Suécia.

O *ombudsman* sueco foi criado no reinado de Carlos XII (1682-1718) e assumiu a sua configuração atual na Constituição sueca de 1809. A tarefa dos *ombudsmans* seria proteger os direitos do cidadão em face da máquina estatal. Para tanto, gozam de um mandato de 04 anos, e originalmente eram nomeado pelo Parlamento, o que lhe conferia relativa autonomia em relação ao Poder Executivo. Atualmente, existe, na Suécia, uma pluralidade de *ombudsmans*, tratando cada um de um assunto diferente, como o *ombudsman* do consumidor e o da igualdade de oportunidades, parte deles nomeados pelo Poder Executivo (FILOMENO e BENJAMIN, 1985, p. 64). Os *ombudsmans* possuem um perfil mais voltado para a atividade administrativa do que para a judicial, e atuam preferencialmente por meio de negociação. Só como último recurso recorrem a decisões impositivas, como multas, interdição de atividades e, por fim, a judicialização da disputa. Seria um importante concorrente para o Ministério Público dentro do campo jurídico (MACHADO, 2007, p. 123). Nesse sentido, ao obstar a criação dessa nova instituição, o *lobby* dos grupos dirigentes do Ministério Público teve sucesso.

Dito isso, entre todos legitimados para a propositura da ação civil pública, o Ministério Público acabou por ter o maior destaque. Em parte, isso decorreu de um instrumento que lhe é exclusivo: o inquérito civil público (MACHADO, 2007, p. 123). Esse instrumento não foi colocado a disposição dos demais legitimados para propor a ação civil pública, o que fortaleceu enormemente a posição dos promotores de justiça no campo jurídico, embora continuassem, nesse momento, submetidos ao Poder Executivo.

Ademais, a experiência de investigar no contexto da ação civil pública abriu caminho para, com o tempo, se construir, no discurso jurídico, a ideia de que os promotores de justiça poderiam investigar também no âmbito criminal, território que até então era, na prática, monopólio das polícias judiciárias (ARANTES, 2002, p. 263), do que resultou o acirramento dos conflitos entre as duas corporações.

Nesse contexto, diante de uma suposta violação de direito coletivo, passou a ser mais simples procurar diretamente o Ministério Público, uma instituição já estruturada, com profissionais qualificados e o monopólio do inquérito civil público, do que constituir uma associação privada ou procurar uma já constituída para proceder à proteção jurídica desse direito. Dessa forma, a Lei de Ação Civil Pública, “tida como porta de acesso da sociedade civil à Justiça, reforçou o papel do Ministério Público e, conseqüentemente, o princípio tutelar que sempre caracterizou a relação entre o Estado e a sociedade no Brasil” (ARANTES, 2002, p. 76).

Essa opção teve conseqüências para além das disputas por frações do poder estatal. Por tradição, os promotores de justiça são voltados para uma atuação jurisdicional. Assim, graças ao protagonismo assumido pelo Ministério Público na proteção dos direitos coletivos, os conflitos e disputas em torno desses direitos tenderam a ser judicializados. Isso fez que, em muitos casos, o Poder Judiciário passasse a funcionar como uma instância de substituição ao poder político, quando, na percepção do promotor de justiça, este não fosse capaz de promover ou resguardar esses direitos. Já a figura do *ombudsman* possui uma atuação mais administrativa e política, e, dessa maneira, a sua adoção no Brasil teria dado possivelmente um encaminhamento distinto para essa questão. Todavia, o caminho da judicialização desses conflitos não se mostrou muito frutífero, o que recentemente levou a uma maior ênfase nas formas extrajudiciais de gestão dessas questões. Aliás, os problemas advindos da judicialização da proteção dos direitos coletivos, já eram antevistos por parte dos promotores



de justiça, como José Geraldo Brito Filomeno e Herman Benjamin, ambos, na época, do Ministério Público de São Paulo, que, já em 1985, defendiam o seguinte:

Não basta dar legitimidade ao Ministério Público para propor a ação civil pública. Já se viu que o modelo de tutela judicial é moroso e, de certa forma, de difícil evolução. O fortalecimento que interessa ao *Parquet*, na questão do consumidor, é aquele que se insere na tutela administrativa do consumo. É no âmbito administrativo que se abre o grande horizonte para o Ministério Público. Que possa requisitar dos órgãos administrativos a interrupção, suspensão ou interdição de atividades. Que tenha assento em todos os órgãos colegiados que, direta ou indiretamente, tratem de consumo e produção. Que possa, ele próprio, em casos excepcionais, emitir interdições. A tutela administrativa é muito mais vasta e célere do que hoje se apresenta. Seu potencial no País, infelizmente, não foi ainda descoberto. Até parece que ao legislador não interessam as soluções fáceis, baratas, informais e rápidas. (FILOMENO e BENJAMIN, 1985, p. 73).

Estabelecido esse ponto, retomando a narrativa, apesar de a aprovação da Lei de Ação Civil Pública ter sido uma importante vitória, o principal enfoque dos esforços da CONAMP no período após a Lei Complementar nº 40/81 foi a Assembleia Nacional Constituinte que se aproximava.

Contudo, antes de abordar a Constituição Federal de 1988, é necessário analisar os preparativos dos grupos dirigentes do Ministério Público para a Assembleia Constituinte, que culminaram com a edição da Carta de Curitiba.

## **5. A Carta de Curitiba**

O V Congresso Nacional do Ministério Público, em 1977, já tinha Assembleia Constituinte como assunto principal. Essa discussão também foi o centro das atenções no VI Congresso Nacional do Ministério Público em 1985. Na sequência, houve o Primeiro Encontro de Presidentes de Associações e Procuradores-Gerais de Justiça. Nesse evento, foi elaborado o chamado “Projeto Síntese”, que, já em 1986, deu origem à Carta de Curitiba (NETTO, 2016, p. 36-37). Assim, observa-se que a Carta de Curitiba é a síntese das aspirações da CONAMP, do conjunto dos procuradores-gerais de justiça e do Procurador-Geral da República.

A Carta de Curitiba é um documento fundamental para compreender o “discurso reconstruído” do Ministério Público. Trata-se de um anteprojeto de texto constitucional para o Ministério Público, votado por todas as lideranças do Ministério Público no país, que foi apresentado perante a Assembleia Nacional Constituinte. Por sua importância, segue abaixo

algumas das suas principais proposições, já na forma de texto legal a ser incorporado na futura constituição:

Art. 1º. O Ministério Público, instituição permanente do Estado, é responsável pela defesa do regime democrático e do interesse público, velando pela observância da Constituição e da ordem jurídica.

[...]

Art. 2º. Ao Ministério Público fica assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, com dotação orçamentária própria e global.

[...]

Art. 3º. Cabe ao Ministério Público promover a aplicação e a execução das leis.

§ 1º. São funções institucionais privativas do Ministério Público:

- a) representar por incompatibilidade de lei ou ato normativo com normas de hierarquia superior;
- b) promover a ação penal pública e supervisionar os procedimentos investigatórios, podendo requisitá-los e avocá-los;
- c) intervir nos processos judiciais nos casos previstos em lei ou quando entender existir interesse que lhe caiba defender;
- d) promover inquérito para instruir ação civil pública.

§ 2º. Compete ao Ministério Público, sem exclusividade:

- a) conhecer de representações por violação de direitos humanos e sociais, por abusos do poder econômico e administrativo, apurá-las e dar-lhes curso, como defensor do povo, junto ao Poder competente;
- b) promover a ação civil pública e tomar medidas administrativas executórias em defesa dos interesses difusos e coletivos, dos interesses indisponíveis, bem como, na forma da lei, de outros interesses públicos.

[...]

Art. 5º. Salvo restrições previstas nesta Constituição, os membros do Ministério Público gozarão das seguintes garantias:

I — independência funcional;

II — vitaliciedade, não podendo perder o cargo senão por sentença judiciária;

III — irredutibilidade de vencimentos e paridade com os dos órgãos judiciários correspondentes;

IV — inamovibilidade no cargo e nas respectivas funções.

[...]

§ 2º. O Ministério Público terá o mesmo regime jurídico-remuneratório da Magistratura.

[...]

Art. 7º. É vedado ao membro do Ministério Público, sob pena de perda do cargo:

I — exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, salvo cargo público eletivo, administrativo de excepcional relevância, ou de magistério;

II — receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais;

III — exercer o comércio ou participar de sociedade comercial, exceto como quotista ou acionista;

IV — exercer a advocacia.

[...]

Art. 9º. O Procurador-Geral da República será nomeado pelo Presidente da República, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal, e servirá por tempo determinado, que não poderá exceder, entretanto, o período presidencial correspondente.

Parágrafo único. O Procurador-Geral somente poderá ser destituído em caso de abuso de poder ou omissão grave no cumprimento dos deveres do cargo, por deliberação do Colégio Superior, pelo voto mínimo de dois terços.

A Carta de Curitiba possui algumas diferenças importantes, quando comparada tanto com as propostas de Siqueira Netto no V Congresso Nacional do Ministério Público, quanto com a Lei Complementar nº 40/1981. Contrariamente à proposta de Siqueira Netto, a Carta de Curitiba propõe a manutenção do direito do promotor de justiça de ocupar cargos públicos eletivos ou de alta confiança, como secretarias estaduais e municipais, bem como ministérios. Por outro lado, diverge da Lei Complementar nº 40/1981, ao prever a vitaliciedade e a inamovibilidade, bem como a equiparação salarial expressa com os juízes. Ademais, propõe o monopólio da ação penal pública e da ação declaratória de inconstitucionalidade, mas se resigna em compartilhar a ação civil pública com outros legitimados, resultado da batalha pela Lei de Ação Civil Pública. Mostra-se relevante ainda que a Carta de Curitiba, pela primeira vez, traz a ideia de Ministério Público como “defensor dos direitos humanos”, a par de “defensor da sociedade”, buscando trazer mais esse elemento simbólico positivo para o repertório da instituição. Por fim, traz uma nova proposta para garantir a independência do Procurador-Geral da República: a nomeação pelo Presidente da República, condicionada à aprovação do Senado Federal, como já tinha acontecido em diversos textos constitucionais. Contudo, para a destituição do Procurador-Geral da República, ficaria reservada ao Colégio Superior do Ministério Público da União.

Muitos dos trabalhos e argumentos que serviram de base para a Carta de Curitiba foram enviados para o grupo de juristas responsáveis por elaborar o anteprojeto da nova constituição, que, depois, ficou conhecido como “Anteprojeto Afonso Arinos”, em homenagem ao jurista que presidiu os trabalhos. Chama a atenção o tratamento dicotômico dado ao Ministério Público da União e aos ministérios públicos dos estados, no pertinente à advocacia pública. Nesse projeto preliminar, na esfera federal, seria mantido o cargo do Ministério Público da União, especificamente do Ministério Público Federal<sup>70</sup>, e nos estados seria atribuída a entidade própria: as procuradorias dos estados<sup>71</sup>. Tal divergência evidencia a resistência de parte dos promotores de justiça do Ministério Público Federal em abrir mão dessa parcela de poder. Essa diferenciação se reflete inclusive na forma de escolha do chefe

---

<sup>70</sup> Art. 311 – Incumbe ao Procurador-Geral da República:

I – exercer a direção superior do Ministério Público da União e a supervisão da defesa judicial das Autarquias Federais a cargo de seus Procuradores.

[...]

Art. 312 – São funções institucionais privativas do Ministério Público, na área de atuação de cada um dos seus órgãos:

[...]

§3º – A representação judicial da União cabe a seu Ministério Público; nas comarcas do interior essa responsabilidade poderá ser atribuída a Procuradores dos Estados e Municípios.

<sup>71</sup> Art. 97 – A representação judicial e a consultoria jurídica da administração dos Estados incumbirão exclusivamente a Procuradorias organizadas em carreira, com ingresso mediante concurso de provas e títulos.

das respectivas instituições: no Ministério Público Federal, que manteria a atribuição de advocacia pública, o Procurador-Geral da República seria escolhido diretamente pelo Presidente da República, pois, como representante dos interesses do Governo Federal, deveria gozar da confiança do chefe deste; por outro lado, nos estados e no Distrito Federal, como a atuação do Ministério Público era exclusivamente como “tutor da sociedade”, essa escolha seria por lista tríplice, formada pelo voto dos promotores de justiça, o que reforçaria a autonomia da instituição.

No mais, o Projeto Afonso Arinos encampa a maior parte das propostas da Carta de Curitiba, como a ressuscitada possibilidade de avocação do inquérito policial<sup>72</sup>.

No entanto, apesar desse esforço para construir antecipadamente um discurso hegemônico acerca da instituição, nem todas as pretensões da Carta de Curitiba foram acolhidas pelos constituintes. É o que se verá no próximo segmento.

## **6. A Constituição Federal de 1988**

Em fevereiro de 1987, foi instalada a Assembleia Nacional Constituinte, por força de uma emenda à Constituição de 1969. Dos seus trabalhos resultou a Constituição Federal de 1988, caracterizada pela ampliação dos direitos individuais e coletivos, e pela efetiva retomada da democracia no país.

No que concerne ao Ministério Público, a Constituição Federal de 1988 incorporou, no seu texto, muito da Lei Complementar 40/81 e da Carta de Curitiba. Ou seja, encastelou, em grande medida, no próprio texto constitucional, parte significativa do discurso reconstruído acerca do Ministério Público, como se pode extrair da comparação dos sucessivos textos que descreveram a missão institucional do Ministério Público:

### **Lei Complementar nº 40/1981**

Art. 1º - O Ministério Público, instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, é responsável, perante o Judiciário, pela defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade, pela fiel observância da Constituição e das leis, e será organizado, nos Estados, de acordo com as normas gerais desta Lei Complementar.

### **Carta de Curitiba**

Art. 1º. O Ministério Público, instituição permanente do Estado, é responsável pela defesa do regime democrático e do interesse público, velando pela observância da Constituição e da ordem jurídica.

---

<sup>72</sup> Art. 312 – [...]

§ 1º – Para o desempenho de suas funções, pode o Ministério Público requisitar da autoridade competente a instauração de inquéritos necessários às ações públicas que lhe incumbem, avocando-os para suprir omissão, ou para apuração de abuso de autoridade, além de outros casos que a lei especificar.

### **Constituição Federal de 1988**

Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

É conveniente ainda voltar um pouco mais para o passado, e examinar como essa missão institucional era descrita em documentos anteriores:

#### **Exposição de Motivos do Decreto nº 848/1890**

O ministério publico, instituição necessaria em toda a organização democratica e imposta pelas boas normas da justiça, está representado nas duas esferas da Justiça Federal. Depois do Procurador Geral da Republica, vêm os procuradores seccionaes, isto é, um em cada Estado.

Compete-lhe em geral velar pela execução das leis, decretos e regulamentos que devam ser applicados pela Justiça Federal e promover a acção publica onde ella couber. A sua independencia foi devidamente resguardada.

#### **Código do Ministério Público do Distrito Federal (Lei 3.434/1958)**

Art. 3º Aos órgãos do Ministério Público, em geral, incumbe promover e fiscalizar a execução das leis, [...].

Essa mudança está estampada na fala do então Secretário-Geral da CONAMP e Presidente da Associação Paulista do Ministério Pública, Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, em audiência pública na Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público na Assembleia Constituinte:

[...]. É que o ordenamento jurídico acaba deixando à iniciativa particular a defesa dos chamados interesses individuais. Mas este mesmo ordenamento jurídico já não confia mais na atividade do particular para a defesa dos outros valores chamados fundamentais ou essenciais. E o Ministério Público se coloca justamente como uma das instituições que o ordenamento jurídico cria para a preservação destes valores fundamentais.

[...]. Portanto, o Ministério Público, ao agir, representa a sociedade e não o Estado, enquanto pessoa jurídica de Direito Público.

Para a defesa desses valores, organizado em milhares e milhares de comarcas, por todo o território nacional, o Ministério Público atuar, basicamente, de três formas diferentes: fora do processo, na investigação e dentro do processo. Fora do processo, o Ministério Público desenvolve uma atividade preventiva e conciliatória. O povo conhece o Ministério Público e nele confia, e o procura em seus gabinetes de trabalho. Os promotores de justiça vêm cumprindo, silenciosamente, há muitos anos, o papel do ouvidor do povo, do *Ombudsman*. (Anais da Subcomissão de Poder Judiciário e Ministério Público, 1987, p. 19-20).

Assim, o Ministério Público não seria mais o “fiscal da lei”, mas o “guardião do interesse público”. Para o Constituinte Nelson Jobim, em fala nessa mesma audiência pública, a ideia da proposta da CONAMP era:

produzir uma inversão, de tal forma que órgão como o Ministério Público não sejam vistos como o braço do Poder sobre o Estado e a população e, sim, como braços da população no controle do Estado. É de se observar que a Constituição de 1969, ao ter colocado o Ministério Público no capítulo “Do Poder Executivo”, estava colocando o braço do Poder sobre o cidadão. (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, 1987, p. 26).

Além disso, nessa visão, como o Ministério Público já estaria presente em todas as comarcas, seria desnecessária a constituição de um novo ente público, o temido *ombudsman*, voltado exclusivamente para a defesa de direitos coletivos. Era a sombra que pairava sobre o Ministério Público desde o início dos debates sobre a Lei de Ação Civil Pública. Apesar de alguns constituintes terem defendido a criação da figura do *ombudsman*, como foi o caso do próprio Presidente da referida Subcomissão, o constituinte José Costa (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, 1987, p. 32), essa visão não prevaleceu, como se extrai da seguinte fala de Plínio de Arruda Sampaio, que foi o relator da matéria referente ao Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte:

O *ombudsman* desse país é o Ministério Público. Tem um *ombudsman* em cada cidade. Então um *ombudsman* nacional não serve para nada. Não vai fazer coisa nenhuma, vai ser envolvido por dois ou três processos que interessam a algum grupo. Esse órgão não terá o *know-how* que o Ministério Público tem. (SAMPAIO, Plínio Arruda. Entrevista concedida em 07/07/1995, *apud* ARANTES, 2002, p. 86).

A partir do exame desses excertos, observa-se que, ao longo da história, os seguintes elementos simbólicos passaram a integrar a descrição da função institucional do Ministério Público: “defesa da ordem jurídica”, “defesa dos direitos indisponíveis da sociedade”, “defesa do interesse público”, “defesa do regime democrático”, “defesa dos interesses sociais” e “defesa dos direitos individuais indisponíveis”. Apesar do apego a sutilezas de alguns juristas, defesa dos “direitos sociais indisponíveis”, dos “direitos sociais” e do “interesse público”, podem ser consideradas a mesma coisa e, dessa forma, passo a me referir a esse objetivo institucional apenas como “defesa do interesse público”.

Dito isso, observando a sucessão dos documentos descritos, é possível afirmar que, em um primeiro momento histórico, a “defesa da ordem jurídica” estava no centro do discurso acerca da função do Ministério Público. É o período correspondente ao que chamei acima de discurso tradicional acerca do Ministério Público. Depois, ao longo das décadas de 1970 e 1980, outro elemento simbólico é acrescentado, a “defesa do interesse público”, o que está relacionado com o surgimento do discurso reconstruído acerca do Ministério Público. Acrescentou-se, ademais, a esse rol de funções a “defesa do regime democrático”, tarefa essa com enorme peso simbólico em um país que, naquele momento, tinha acabado de sair de um regime ditatorial. Dessa forma, “por mais contraditório que pareça, o Ministério Público soube captar o sentido da mudança nos anos de 1980 e, na virada da redemocratização, posicionou-se ao lado da sociedade e de costas para o Estado, apesar de ser parte dele”

(ARANTES, 2002, p. 24). Com efeito, a instituição parece deslizar para ocupar o espaço entre o governo e a sociedade, funcionando como um mediador dos interesses desta, ao ensejo de dar cumprimento à ordem jurídica.

Todavia, a inclusão no texto constitucional da “defesa de democracia” e “do interesse público” entre os seus objetivos institucionais não foi a única vitória do discurso reconstruído na Assembleia Constituinte.

Com a Constituição de 1988, o Ministério Público adquiriu autonomia administrativa, orçamentária e funcional, e foi colocado fora das disposições relativas aos Poderes de Estado. Ou seja, não estava mais vinculado ao Poder Executivo ou ao Judiciário, como já acontecera no passado.

O texto constitucional trouxe também uma série de prerrogativas para os promotores de justiça, com o objetivo expresso de resguardar o exercício independente dos seus deveres funcionais. Na realidade, em termos de prerrogativas, a Constituição Federal de 1988 completou a equiparação entre promotores de justiça e juízes, iniciada com a Lei Complementar nº 40/1981, ao reconhecer também aos primeiros a vitaliciedade e a inamovibilidade. Como se viu, vitaliciedade significa que os promotores de justiça somente podem perder o cargo por meio de sentença judicial transitada em julgado, e não mais por uma mera decisão administrativa disciplinar, como os demais servidores públicos. Já a inamovibilidade obsta que o promotor de justiça seja retirado de sua promotoria, a não ser por uma decisão do órgão colegiado máximo da instituição, o Conselho Superior, mediante procedimento administrativo com direito a ampla defesa. Foram reconhecidos ainda a irredutibilidade de sua remuneração (art. 128, §5º, I, da CF) e, mais importante, a independência funcional, já prevista na Lei Complementar nº 40/1981 sob o nome de autonomia funcional, e que significa a impossibilidade de interferência dos órgãos superiores da instituição no exercício da atividade-fim por cada promotor de justiça, embora formalmente haja mecanismos de controle posterior desses atos, de natureza administrativa ou judicial (art. 127, §1º, da CF).

Por outro lado, o texto constitucional de 1988 manteve aberta para os promotores de justiça as portas do mundo político, pois, embora tenha vedado que o promotor de justiça ocupasse qualquer outra função pública, salvo uma de magistério, remete à lei a regulamentação da sua atividade político-partidária. Assim, os promotores de justiça se viram em uma situação privilegiada em relação aos juízes, pois, embora gozassem de todas

as prerrogativas destes, não possuíam as mesmas restrições, ao menos até a edição da Emenda Constitucional nº 45/2004, que, como se verá mais à frente, finalmente lhe proibiu a atividade político-partidária.

Sobre as razões para os promotores de justiça manterem a possibilidade de atividade político-partidária, na referida audiência pública junto à Subcomissão de Poder Judiciário e Ministério Público, Antonio Araldo Ferraz Dal Pozzo argumentou o seguinte:

Volto a dizer que, ao elaborar-se uma Constituição, deve-se visar ao futuro. Daí, entendermos desnecessário levar em conta as proibições e os impedimentos com que no passado se defrontava a magistratura. Entendemos que, no que concerne à sociedade civil, o direito de votar e de ser votado decorre, simplesmente, do exercício da cidadania. Nos Estados Unidos – todos sabem – há eleição para o cargo de juiz. Por que não pode o magistrado candidatar-se a um cargo público eletivo? Por que não pode o magistrado integrar outro Poder, desde que devidamente afastado? Nesta Casa há ilustres parlamentares que pertencem ou pertenceram ao Ministério Público. Acho que, no caso, foi um avanço do Ministério Público. Portanto, desejar que fiquemos presos a um sistema de proibições do passado é ir contra este avanço. (Ata da Subcomissão de Poder Judiciário e Ministério Público, p. 21).

Assim, ao associar a “atividade político-partidária” à ideia de “cidadania”, buscou-se a sua dissociação dessa faculdade em relação às particularidades da atividade de promotor de justiça, na contramão do que sugeriu originalmente Siqueira Netto, o que evidencia mais uma rachadura entre os grupos dirigentes do Ministério Público.

Com a maior autonomia da instituição e a obtenção dessa grande variedade de prerrogativas, os promotores de justiça realizaram o sonho de grande parcela da burocracia técnica estatal: a relativa independência em face do campo político, que, no modelo burocrático de administração pública, é visto como fonte de práticas espúrias em detrimento do “interesse público”.

Além disso, adquiriram o monopólio da ação penal pública (art. 129, I, da Constituição Federal de 1988), que, antes, em raríssimas situações, poderia ser exercida por delegados de polícia e mesmo por juízes (art. 26 do Código de Processo Penal<sup>73</sup>). Esse monopólio significou que nos crimes de ação penal pública, o que corresponde à quase totalidade dos crimes, o processo criminal somente poderia ser iniciado por um promotor de justiça.

O monopólio da ação penal tornou-se um elemento simbólico importante para a construção dos discursos de valorização do Ministério Público. Isso porque ele possibilitou a elaboração, dentro do campo jurídico, de duas importantes séries de sentido: a adoção, no

---

<sup>73</sup> Art. 26. A ação penal, nas contravenções, será iniciada com o auto de prisão em flagrante ou por meio de portaria expedida pela autoridade judiciária ou policial.



ordenamento jurídico brasileiro, do princípio acusatório, que limitaria a liberdade do juiz de produzir, por si só, prova no curso do processo penal; e a aceitação do poder do Ministério Público realizar investigação criminal por conta própria, prescindindo do auxílio das polícias judiciárias<sup>74</sup>. Em ambos os casos, essas séries de sentido, aumentam o protagonismo do Ministério Público na área criminal, em detrimento das instituições mencionadas. Trata-se de um ponto importante e que, mais adiante, será melhor examinado.

No entanto, assim como aconteceu com a Lei de Ação Civil Pública, a Constituição Federal de 1988 não pode ser considerada uma vitória total da CONAMP e dos demais grupos dirigentes do Ministério Público, como se extrai da comparação entre a redação final do texto constitucional e o teor da Carta de Curitiba.

Por exemplo, a Carta de Curitiba pretendia incluir, no texto constitucional, o monopólio também do inquérito civil público, consolidando a situação trazida pela Lei de Ação Civil Pública, o que não foi acolhido. Ademais, buscava ainda que o Ministério Público mantivesse a titularidade exclusiva da ação declaratória de inconstitucionalidade, que, até então, no âmbito federal, era de responsabilidade exclusiva do Procurador-Geral da República, o que também não foi acatado pela Assembleia Constituinte. Pelo contrário, a legitimidade para essa ação foi distribuída por um grande número de instituições (art. 103 da Constituição Federal de 1988<sup>75</sup>), da mesma maneira em que a Lei da Ação Civil Pública ampliou o número de agentes habilitados a ajuizar a ação coletiva. Com o tempo, observou-se que essa abertura conduziu a uma multiplicação dos questionamentos sobre a constitucionalidade de leis, inclusive no âmbito federal, o que não acontecia quando uma Procuradoria-Geral da República estreitamente controlada pelos governos militares tinham o monopólio desse instrumento jurídico, de modo a concentrar a sua atuação em face de leis estaduais e municipais (ARANTES, 2002, p. 95).

Também não foi à frente a pretensão de submeter a polícia judiciária, com a possibilidade de avocar, para o Ministério Público, o inquérito policial, quando o promotor

---

<sup>74</sup> Pelo termo Polícia Judiciária, designo a Polícia Federal e as polícias civis dos estados.

<sup>75</sup> Art. 103. Podem propor a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade:

I - o Presidente da República;

II - a Mesa do Senado Federal;

III - a Mesa da Câmara dos Deputados;

IV - a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal;

V - o Governador de Estado ou do Distrito Federal;

VI - o Procurador-Geral da República;

VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;

VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;

IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

de justiça entendesse que era o caso. Era uma proposta ainda mais agressiva do que aquela inscrita na redação original do projeto de lei que foi convertido na primeira Lei Orgânica do Ministério Público (Lei Complementar nº 40/1981), uma vez que, nesse caso, tal avocação poderia ser realizada apenas pelo Procurador-Geral de Justiça, e, nos termos da Carta de Curitiba, qualquer promotor poderia proceder a essa avocação. Na audiência pública perante a Subcomissão do Poder Judiciário, Antônio Araldo Ferral Dal Pozzo chegou a sugerir “a passagem dos institutos de polícia técnica ao comando direto do Ministério Público, porque a polícia técnica produz uma prova, que será utilizada perante o juiz, que não se repete” (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, 1987, p. 26).

Em resposta, os representantes das polícias judiciárias ponderaram que a possibilidade de avocação do inquérito policial pelos promotores de justiça criaria um desequilíbrio entre as três pessoas que compõem a unidade do processo: o acusador, o defensor e o juiz, dando prevalência ao primeiro. Foi igualmente rechaçada a possibilidade de transferir a polícia técnica para a estrutura do Ministério Público, e que, se algum ente externo fosse fiscalizar as polícias judiciárias, deveria ser o Poder Judiciário, e não o Ministério Público. Aliás, de forma recorrente, buscaram caracterizar essas polícias como o ‘braço armado do Poder Judiciário’ (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, 1987, p. 61).

Nota-se que, em grande medida, a fala dos representantes dos delegados de polícia é quase integralmente reativa. Visa frear os avanços dos promotores de justiça sobre aquilo que consideram o seu domínio: a investigação pré-processual em geral, e o inquérito policial em específico. Não há, por trás disso, um projeto de reformulação e expansão institucional, como aquele sintetizado na Carta de Curitiba, apesar de breves alusões à necessidade de uma lei orgânica das polícias judiciárias e à ideia de polícia judiciária como “braço armado do Poder Judiciário”.

Ao final dessas discussões, atribuiu-se ao Ministério Público apenas o papel de controle externo da atividade policial (art. 129, VII, da CF), expressão de teor vago, cujo conteúdo vem sendo aos poucos fixado, em meio a constantes disputas entre as duas corporações.

Aliás, a disputa pelo controle da investigação criminal continua sendo um dos principais elementos de conflito entre Ministério Público e Polícia Judiciária, e isso se reflete no âmbito discursivo. Pelo lado do Ministério Público, com o passar dos anos, foi construída

uma série de sentido que lhe possibilitou investigar, na área criminal, sem a participação da Polícia Judiciária. Já pelo lado da Polícia Judiciária, busca-se construir um entendimento de que a investigação criminal seria o seu domínio exclusivo, o seu monopólio, como nas disputas acerca do Projeto de Emenda Constitucional nº 37/2007, que buscava inserir no texto constitucional precisamente essa exclusividade em favor da Polícia Judiciária. Note-se que, em 14/05/2015, depois de anos de debates, o Supremo Tribunal Federal finalmente consolidou o entendimento de que o Ministério Público teria sim atribuição para a investigação criminal, respeitadas as garantias do investigado<sup>76</sup>.

Também não foi adiante a intenção de incluir mais um elemento simbólico no escopo da missão institucional do Ministério Público: “defensor do povo”, como previsto no art. 3º da Carta de Curitiba.

Ademais, buscou-se incluir no texto constitucional, além da irredutibilidade de vencimentos, a paridade de remuneração com a carreira de juiz. Todavia, essa sugestão trazida pela Carta de Curitiba não foi acatada pelos constituintes. Essa equiparação existe atualmente de maneira informal, ou seja, como costume legislativo.

A Carta de Curitiba pretendia ainda que o Ministério Público Federal e os ministérios públicos estaduais tivessem atuação junto aos respectivos tribunais de contas, mas os constituintes preferiram criar um ministério público específico para atuar junto a essas cortes.

A Assembleia Constituinte estabeleceu ainda mecanismos de controle do Ministério Público mais rígidos do que aqueles desejados pela Carta de Curitiba, que propunha a eleição direta para Procurador-Geral e a restrição de sua destituição a casos de prática de ilícitos e condicionada a decisão do respectivo conselho superior. Diversamente, acabou por prevalecer a regra de que o Procurador-Geral da República seria escolhido pelo Presidente da República, entre os promotores de justiça do Ministério Público da União, e esse nome deveria ser aprovado pelo Senado Federal (art. 128, §1º, da Constituição Federal de 1988). No âmbito dos estados, os promotores de justiça, por meio de votação, formariam uma lista de três candidatos, entre os quais o governador escolheria o procurador-geral de justiça (art. 128, §3º, da Constituição Federal de 1988). Por sua vez, a demissão do Procurador-Geral da República ficou condicionada à iniciativa do Presidente da República, previamente autorizada pelo Senado Federal (art. 128, §2º, da Constituição Federal de 1988); e a dos

---

<sup>76</sup> Conforme <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=291563> (acessado em 05/08/2018).

procuradores-gerais de justiça, a decisão do respectivo Poder Legislativo (art. 128, §4º, do Constituição Federal de 1988).

O tema do controle do Ministério Público e das formas de responsabilização dos promotores de justiça continuou como um elemento importante nos discursos sobre a instituição até os dias de hoje, como se vê da criação do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) pela Emenda Constitucional nº 45/2004 e as recentes discussões sobre uma nova Lei de Abuso de Autoridade, já no contexto dos conflitos políticos ocasionados pela Operação Lava-Jato<sup>77</sup>.

Tudo isso demonstra que os objetivos estratégicos da CONAMP e dos órgãos de direção reunidos no Conselho Nacional de Procuradores-Gerais (CNPGE) eram ainda maiores do que aqueles alcançados no texto constitucional de 1988. De qualquer forma, foram muitos os avanços, o que demonstra a força política que possuíam naquele tempo os grupos dirigentes do Ministério Público. Nesse sentido, são, mais uma vez, as palavras de Plínio de Arruda Sampaio:

Preparando-se para a constituinte, eles foram construindo essa teoria do Ministério Público. O que seria o ideal de um instrumental para o promotor poder realmente ser o fiscal da lei e um agente de sua execução – que é a definição do promotor público. Quais são as prerrogativas que ele tem que ter, quais são os direitos que ele tem que ter, quais são as obrigações que ele tem que ter?! Bom, isso verteu na constituinte, eu recebi este material todo levado por [cita os nomes]. E eles montaram um *lobby* permanente na constituinte, eles ficaram dia e noite lá. E aí eu recebi esse material todo. E eu fui assessorado por quatro promotores, porque eu também precisava de assessoria e havia a velha tradição de que os promotores assessoravam. No gabinete do Ministro da Justiça, havia quatro promotores de São Paulo [cita nomes]. Esses quatro me procuravam dia e noite, me mostravam material e eu era o relator da subcomissão do Poder Judiciário, mexia com todo o Judiciário, e eu acho que a minha posição ajudou no seguinte sentido: “ele quer o Ministério Público? Então vamos dar, para sossegar ele”. (SAMPAIO, Plínio de Arruda. Entrevista concedida em 07/07/1995, *apud* ARANTES, 2002, p. 85).

Mais especificamente, mostrou-se acertada a estratégia proposta por Siqueira Netto, de focar os esforços dos grupos dirigentes do Ministério Público na valorização da instituição, e não propriamente na carreira. Esse acerto fica evidente, por exemplo, da fala do Constituinte Ibsen Pinheiro na referida audiência pública perante a Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público:

Quando tantas corporações se mobilizaram corporativamente, algumas através de meios duvidosos, para interferir, tentando até mesmo violentar a Constituinte; quando, no processo eleitoral, tantas deformações ocorreram nesse rumo, é extremamente saudável ver que uma instituição comparece à primeira audiência

---

<sup>77</sup> Trata-se de uma gigantesca investigação de “combate à corrupção”, que teve os eu início com a apuração de desvios de enormes quantidades de recursos da estatal Petrobrás, para o enriquecimento ilícito dos envolvidos, mas também para o financiamento ilegal de campanhas eleitorais

pública munida, única e exclusivamente, do interesse público. Não traz aqui postulações de natureza corporativa. Ao contrário, vem reivindicar prerrogativas que significam, resumidamente, trabalho. (Anais da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, 1987, p. 26).

Trata-se de uma estratégia que seria replicada nos anos seguintes por outras carreiras.

Em relação à Administração Pública em geral, o novo texto constitucional trouxe importantes novidades. Por um lado, contribuiu para a implementação de um modelo mais gerencial de administração pública, ao descentralizar para Estados e Municípios uma parcela de recursos orçamentários e da responsabilidade pela execução de serviços, antes concentrados na União, principalmente a partir da Reforma Tributária de 1966-1967. Além disso, a nova Constituição exigiu concurso público para ingresso no serviço público, o que reforçou o discurso meritocrático, ao menos no que tange à porta de entrada do serviço público. Contudo, a figura do funcionário extranumerário persistiu, agora sob um novo nome: funcionário comissionado. Outra contribuição foi a ênfase do novo texto constitucional na transparência e no controle social do funcionamento da máquina pública, o que está perfeitamente alinhado com a visão do modelo gerencial, e que terá importantes consequência para a formatação dos discursos de valorização do Ministério Público.

## **7. O amadurecimento do discurso reconstruído no início da década de 1990**

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inicia-se um período marcado pela retomada do Estado Democrático de Direito no Brasil, em que, ao menos formalmente, a “supremacia do interesse público” não teria mais a força de abafar os direitos fundamentais do indivíduo, e que a direção política do país passaria a ser escolhida, principalmente por meio da eleição dos seus representantes, e não mais por tecnocracia, civil e militar, que se auto intitulava “tutora dos interesses gerais da sociedade”. Ao menos, esse era e continua sendo o discurso. Como se viu, a prática e o discurso nem sempre coincidem.

Aliás, nesse período, foi editado um grande número de leis que consolidaram a posição do Ministério Público como “defensor da sociedade”. Seria excessivo examinar todas elas, pois a maior parte se limita a repetir a lógica de colocar o Ministério Público como “guardião” de tal ou qual direito coletivo ou individual indisponível. Entre eles, destacam-se dois textos legais que foram editados logo no início da década de 1990: o Código de Defesa do Consumidor e a Lei de Improbidade Administrativa.

Editado logo no início do Governo Collor (1990-1992), em setembro de 1990, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) introduz, no ordenamento jurídico brasileiro, um sistema de proteção do consumidor, entendido como tal “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (art. 2º do Código de Defesa do Consumidor). O texto legal apresenta o Ministério Público como um elo central desse mecanismo de proteção, responsável principalmente pelo ajuizamento de ações para anular contratos ou cláusulas contratuais que sejam consideradas abusivas ou que onerem demasiadamente o consumidor.

Essa nova atribuição é relevante, porque, pela primeira vez, o Ministério Público é colocado como responsável pela proteção não de um direito individual indisponível, mas de um direito individual disponível, qual seja, o direito patrimonial do indivíduo decorrente de um contrato de consumo. Nesse contexto, foi construída uma nova categoria jurídica: o direito individual homogêneo, que, de acordo com a própria redação legal, seriam os direitos individuais disponíveis de origem comum (art. 81, III, do Código de Defesa do Consumidor<sup>78</sup>), cuja massificação, além de conferir a esses direitos relevância social, tornava útil que eles fossem tratados da mesma maneira de um direito coletivo. Como um exemplo, basta pensar numa situação de aumentos abusivos de mensalidades escolares.

Essa inovação é importante, porque representa um importante deslocamento simbólico no eixo central de atuação do Ministério Público. Até então, a ideia de “indisponibilidade do direito” era o que atraía a atuação do Ministério Público, e funcionava como princípio de rarefação do seu discurso de valorização profissional. Transmutado em “interesse público”, a partir do Código de Processo Civil de 1973, serviu como eixo em torno do qual o discurso tradicional acerca do Ministério Público foi transformado no discurso reconstruído acerca do Ministério Público. Porém, pouco a pouco, a ideia de “relevância social” vai assumindo esse papel, o que justificaria a intervenção do Ministério Público em casos em que estão em jogo direitos disponíveis – como aqueles normalmente em jogo em relações de consumo – e a sua não atuação em casos em que são discutidos direitos indisponíveis, mas que, no entanto, não possuem relevância social, até mesmo para que o Ministério Público pudesse

---

<sup>78</sup> Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

direcionar os seus recursos para atividades de maior impacto social (GUIMARÃES JÚNIOR, 1999, p. 154-155), o que aparentemente demarca a influência do modelo gerencial na configuração desse discurso de valorização profissional.

Superado esse ponto, observa-se que, em agosto de 1991, o Governo Collor encaminhou para o Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 1.446/1991, que posteriormente se transformou na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92).

Na exposição de motivos da lei, o então Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, caracterizou da seguinte forma a importância da nova lei:

A medida, a todos os títulos da maior relevância política e administrativa, insere-se no marco do processo de modernização do país, que Vossa Excelência vem perseguindo com obstinação e sem desfalecimentos, em ordem a resgatar, perante a sociedade, os mais gratos compromissos de campanha, que, por decisão majoritária do povo brasileiro, transformaram-se em plano de governo.

Nesse texto, Jarbas Passarinho faz uma clara relação entre “combate à improbidade administrativa” e “modernização do país” e, por se tratar do Governo Collor, quando ele fala em “modernização do país”, ele se refere ao modelo gerencial de administração pública.

Como se pode imaginar, o projeto foi objeto de intensos debates no Congresso Nacional. Só na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados foram apresentadas 302 propostas de emendas pelos deputados federais.

A lei atribuiu ao Ministério Público e à entidade pública lesada o poder de ajuizar a ação para dar início ao processo de improbidade administrativa. Esse processo tem como objetivo verificar se as pessoas apontadas na petição inicial, físicas ou jurídicas, praticaram ato de improbidade administrativa e, em caso positivo, aplicar as sanções correspondentes, que, nos casos mais graves, podem chegar a: “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos”. Por sua vez, são qualificados como atos de improbidade administrativa, toda conduta de funcionário público, ou de particular associado a um funcionário público, que causar dano ao erário, enriquecimento ilícito dos envolvidos ou violar os princípios da administração pública, notadamente os da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e,

depois da Emenda Constitucional nº 19/1998, da eficiência – resultado, como se verá, do aprofundamento do modelo gerencial de administração pública.

O papel central do Ministério Público nesse novo modelo de controle da administração pública foi ressaltado nos próprios debates acerca desse projeto de lei, como na justificativa da Proposta de Emenda nº 135, que propunha a ampliação dos poderes investigativos dos promotores de justiça em sede de improbidade administrativa, de autoria do Deputado Federal Geraldo Alckmin Filho (PSDB-SP), com propostas idênticas apresentadas pelos deputados federais José Dirceu (PT-SP) (Proposta de Emenda nº 196), Carlos Kayath (PTB-PA) (Proposta de Emenda nº 235), Carlos Virgílio (PDS-CE) e outros, todas com idêntica justificativa:

Uma das razões apontadas para a não implementação da Lei nº 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto), que se transformou em letra morta, foi exatamente o papel periférico que conferiu ao Ministério Público. Outra parece ser a intenção dos redatores do Projeto, de vez que o “Parquet” vem mencionado diversas vezes.

Mas quem dá a missão há que dar os meios. De nada adiantaria prever com minúcias as hipóteses teóricas de enriquecimento ilícito, tipificar condutas sem prever também os instrumentos legais para a apuração dos fatos. Assim ocorreu com a proteção do meio ambiente, do consumidor, da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90, art. 201). Essa apuração que deve ser feita com rapidez, não é simples: como regra, todos os envolvidos em atos de improbidade administrativa desejam escondê-los e têm condições de fazê-lo. A redação proposta inclui, no corpo do projeto (para afastar qualquer dúvida de aplicabilidade) diversas providências que já são, corriqueiramente, utilizadas pelo Ministério Público.

Nesse trecho, chama a atenção não só a centralidade que, nesse discurso nascente, o Ministério Público passa a ter no “combate à corrupção” do Poder Público, mas o efeito “bola de neve” causado pelo acúmulo de atribuições pela instituição: o conjunto de poderes alcançados pelo Ministério Público em leis anteriores, como o inquérito civil público previsto originalmente na Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), é o que habilita agora a instituição a receber esse novo papel.

É relevante notar ainda que essas ideias se revelaram hegemônicas naquele momento, tanto que foram acolhidas por parlamentares das mais diversas linhagens políticas. Ou seja, essa dinâmica indica que a força do discurso reconstruído do Ministério Público já tinha ultrapassado as fronteiras da carreira de promotor de justiça, e mesmo do campo jurídico, e alcançado o imaginário da sociedade em geral.

Essa nova ideia de centralidade do Ministério Público no “controle da administração pública” aparece ainda na Proposta de Emenda nº 261, de autoria do Deputado Federal Francisco Diógenes (PDS-AC), que propunha que “todo agente público que tomar



conhecimento, diretamente ou por representação, de eventual enriquecimento ilícito informará imediatamente o Ministério Público”. Para tanto, arrazoou o seguinte: “O Ministério Público, como titular da ação penal e legitimado para instaurar inquérito civil e para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público (art. 129, III, da Constituição Federal), deve ter ciência imediata de casos de enriquecimento ilícito.

Aliás, houve proposta de emenda – Proposta de Emenda nº 193 da autoria do Deputado Federal José Dirceu (PT/SP) e Proposta de Emenda nº 229 do Deputado Federal Carlos Kayath (PTB/PA) – no sentido de ampliar o rol dos legitimados para a propositura da ação de improbidade administrativa, de modo a incluir os partidos políticos e a Ordem dos Advogados do Brasil, com inspiração no arranjo trazido pela Lei de Ação Civil Público. Por fim, essa proposta não foi acatada e o poder para ajuizar a referida ação permaneceu nas mãos apenas do Ministério Público e das entidades públicas prejudicadas pelo ato de improbidade.

Assentado esse ponto, merece realce que o projeto original do Poder Executivo dispunha tão somente do enriquecimento ilícito como hipótese de improbidade administrativa<sup>79</sup>, o que foi modificado ao longo de sua tramitação. Nesse ponto, convém transcrever parte do seu relatório do Deputado Federal Carlos Alberto Campista (PDT-RJ), na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, que aponta para a influência do escândalo Paulo César Farias na tramitação do projeto, e que acabaria por derrubar o Governo Collor em 1992:

Como se comprova pela Exposição de Motivos que acompanha a mensagem enviada pelo Executivo e como tivemos oportunidade de assinalar na introdução deste voto, a proposta do Executivo tem por objetivo dar execução ao que dispõe o art. 37, §4, da Carta em vigor. Ora, esqueceu o Executivo de que esse mandamento constitucional não se refere somente a enriquecimento ilícito, reporta-se a todo e qualquer ato de improbidade administrativa, tenha ou não havido enriquecimento do agente em função de sua ação administrativa.

Esse assunto, disfarçado sob a falsa aparência de mera questão conceitual, tem, contudo, o mais alto interesse para quantos quer que se incomodem com o bom uso da coisa pública neste País. Ao vincular a “improbidade administrativa” citada pela Carta ao instituto do enriquecimento ilícito, que é meramente uma de suas espécies, não lhe abrangendo todo o conteúdo, o Poder Executivo ameaça institucionalizar práticas até mais nocivas que o hábito de fazer fortuna às custas do erário. Esta Casa não pode deixar passar despercebido este fato. Não podemos permitir que o Executivo venha a se aproveitar dessa lacuna para, por exemplo, manter as perversas maquinações desenvolvidas pelo famoso Sr. PC Farias

---

<sup>79</sup> A redação do art. 1º do projeto enviado pelo Presidente da República era a seguinte:

Art. 1º. O agente público que se beneficiar de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo, emprego ou função pública, ficará sujeito à suspensão dos direitos políticos, à perda da função pública, à indisponibilidade dos bens e ao ressarcimento do erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

Parágrafo único. Para os efeitos desta lei, a expressão " agente público" compreende todo aquele que ocupa, por eleição ou nomeação, cargo, emprego ou função de órgão ou entidade integrante da . administração pública direta, indireta ou fundacional.

incólumes, sob o pretexto de que a existência dessa espectral figura não gera, necessariamente, enriquecimento ilícito da forma como esse instituto é tratado na redação do projeto.

Esta Casa não pode aprovar o projeto sob análise sem a clara percepção de que ele não esgota assunto a que se propôs. Usar verbas, recurso e patrimônio público para aumento de prestígio pessoal, sem nenhuma outra preocupação com os donos desses fatores, isto é, o público, pode até não ter a característica básica do enriquecimento ilícito, já que o prestígio, bem intangível, dificilmente será avaliado em moeda corrente – mas isso não implica, de forma alguma, reputar procedimento dessa espécie como exemplo da mais perfeita probidade administrativa.

Esse excerto apresenta um exemplo dos debates em torno do conteúdo do termo “improbidade administrativa”, das disputas em torno das condutas consideradas probas e ímprobas, inclusive com a manipulação intencional dessa fronteira simbólica, para atender os interesses dos atores sociais envolvidos nessa arena política. Trata-se assim de mais uma “casa vazia” - principalmente quando se considera que a violação da “moralidade administrativa”, ainda que sem dano ao Erário ou enriquecimento ilícito, constitui uma hipótese de improbidade administrativa. Observa-se, portanto, que, a partir da década de 1990, o “controle da administração pública” e, por consequência, a ideia de “improbidade administrativa”, assumirá um papel cada vez mais central nos discursos de valorização do Ministério Público.

Todavia, o fortalecimento da pauta do “combate à corrupção”, trazido pela Lei de Improbidade Administrativa, não ocorre num vácuo. Relaciona-se com novos discursos engendrados no âmbito global, principalmente por instituições internacionais, acerca do tema “corrupção”.

Tradicionalmente, a questão da “corrupção” era tratada tão somente do ponto de vista ético, como algo moralmente reprovável. Como se viu, foi esse o tom utilizado pelos udenistas para atacar os populistas, ao longo das décadas de 1950 e 1960, e que, por fim, foi utilizado para justificar o golpe militar de 1964. Todavia, essa postura muda a partir da década de 1980, quando uma série de pesquisas científicas passam a associar “corrupção” com consequências econômicas negativas (FURTADO, 2015, p. 23).

Essa formatação da “corrupção” como um problema com relevantes efeitos negativos sobre o desenvolvimento econômicos dos países transformou esse assunto em pauta para os fóruns de discussão internacional. Principalmente a partir da década de 1990, o tema passou a ser pesquisado por inúmeras entidades, inclusive o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Esse interesse no tema da “corrupção” é reforçado ainda pela intensa

liberalização da economia mundial que estava em curso nessa época, como aquele resultante da formação da União Europeia, o que gerou uma pressão por maior transparência às economias nacionais, a fim de torna-las mais transparentes e, por consequência, previsíveis para os agentes econômicos (FURTADO, 2015, p. 24). As perdas decorrentes das diversas crises financeiras da década de 1990, como a do México (1994) e da Rússia (1998), teriam demonstrado a necessidade dessa transparência e previsibilidade. Aliás, a pressão por essas melhorias foi também um fator importante nos debates que resultaram na Emenda da Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004), que será examinada mais adiante, ao menos na sua parte atinente ao Ministério Público.

Nesse contexto é que organismos internacionais, como o Banco Mundial, começam a financiar projetos de “combate à corrupção” e são elaborados e assinados tratados internacionais voltados a esse tema. São exemplos desses tratados: a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996), adotada pelo Brasil em outubro de 2002 (Decreto nº 4.410/2002); a Convenção da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (1997), adotada pelo Brasil em novembro de 2000 (Decreto nº 3.678/2000); a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – também chamada de Convenção de Mérida – (2005), adotada pelo Brasil em dezembro de 2006. Assim, parte delas foram adotadas pelo Brasil no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) já no Governo Lula (2003-2010).

Por serem documentos importante na construção e reprodução do discurso hegemônico acerca do “combate à corrupção”, mostra-se relevante o estudo da parte inicial desses tratados, que funciona como sua exposição de motivos, na forma de uma série de “considerandos”.

Nesse sentido, a exposição de motivos da convenção da OCDE (1997) traz já uma clara correlação simbólica entre “corrupção” e problemas de “desenvolvimento econômico” e “competitividade”. Mais interessante, é a exposição de motivos da convenção das Nações Unidas (2005), se reproduz abaixo, nas partes que são relevantes para a presente discussão:

Os Estados Partes da presente convenção,  
Preocupados com a gravidade dos problemas e com as ameaças decorrentes da corrupção, para a estabilidade e a segurança das sociedades, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça e ao comprometer o desenvolvimento sustentável e o Estado de Direito;  
Preocupados, também, pelos vínculos entre a corrupção e outras formas de delinquência, em particular o crime organizado e a corrupção econômica, incluindo a lavagem de dinheiro;

Preocupados, ainda, pelos casos de corrupção que penetram diversos setores da sociedade, os quais podem comprometer uma proporção importante dos recursos dos Estados e que ameaçam a estabilidade política e o desenvolvimento sustentável dos mesmos;

Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias, faz-se necessária a cooperação internacional para preveni-la e lutar contra ela;

Convencidos, também, de que se requer um enfoque amplo e multidisciplinar para prevenir e combater eficazmente a corrupção;

Convencidos, ainda, de que a disponibilidade de assistência técnica pode desempenhar um papel importante para que os Estados estejam em melhores condições de poder prevenir e combater eficazmente a corrupção, entre outras coisas, fortalecendo suas capacidades e criando instituições;

Convencidos de que o enriquecimento pessoal ilícito pode ser particularmente nocivo para as instituições democráticas, as economias nacionais e o Estado de Direito;

[...]

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes;

Tendo presentes também os princípios de devida gestão dos assuntos e dos bens públicos, equidade, responsabilidade e igualdade perante a lei, assim como a necessidade de salvaguardar a integridade e fomentar uma cultura de rechaço à corrupção;

Observa-se que o texto relaciona simbolicamente “corrupção” não só com problemas de “desenvolvimento econômico”, mas indica também que ela consubstanciaria um risco para a “estabilidade e a segurança das sociedades”, ao enfraquecer as instituições e os valores da democracia, da ética e da justiça. Ou seja, dessa perspectiva, a “corrupção” seria um problema moral, econômico e político. O texto associa ainda “corrupção” com outros delitos, como aqueles relacionados às ideias de “organização criminosa” e “lavagem de dinheiro”. Ou seja, a “corrupção” passou a ser representada como uma ameaça multidimensional que precisava ser combatida. Ressalto que não estou dizendo que essa ideia seja falsa, mas apenas que houve uma modificação na forma como a “corrupção” era figurada.

Foi nesse clima que foram editadas a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), bem como a Lei de Licitações (Lei 8.666/1993) – que prevê diversos crimes relacionados a licitações - e a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei 9.613/1998).

Aliás, essa nova perspectiva acerca da “corrupção” está alinhada com a própria exposição de motivos da Lei de Improbidade Administrativa que relaciona “combate à improbidade administrativa” à “modernização da administração pública”.

Essa dinâmica está também associada, e corre paralela, à progressiva adoção do modelo gerencial de administração pública, com a sua ênfase no controle posterior dos atos

administrativos. O processo de adoção desse novo modelo iniciou-se no Governo Figueiredo, e foi acelerado no Governo Collor, como exemplifica o seu intenso programa de desestatização por meio de privatizações. Sai o modelo burocrático e o dirigismo econômico em vigor desde a Era Vargas, e entra o modelo gerencial e o neoliberalismo, como teorias chave para a construção do projeto de desenvolvimento nacional.

## **8. O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**

Esse trabalho de reforma administrativa ganha um novo ânimo, em 1995, com a chegada de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, que defendia abertamente o modelo gerencial. Na economia, adotou também a teoria neoliberal, na qual a tarefa do Estado seria regulamentar e controlar a economia, e não fazer as vezes da burguesia capitalista. Assim, para implementar essa nova visão de administração pública, em 1995, foi criado o Ministério da Reforma e Administração do Estado (MARE), chefiado pelo economista Luiz Carlos Bresser-Pereira. A principal contribuição do novo ministro foi a elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Em suma, sob a inspiração do modelo gerencial, os objetivos do PDRAE foram: a) aumentar a governança do Estado, entendida governança como a capacidade da organização de efetivar seus planos e objetivos; b) limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias; c) transferir da União para os demais entes federativos as ações de caráter local e mesmo regional.

Nesse contexto, o Plano Diretor trazia tanto um diagnóstico dos problemas do setor público na época, quanto propostas de solução.

Do lado do diagnóstico, resumidamente, o PDRAE identificava a raiz dos problemas dos problemas econômicos do país: na crise fiscal; no esgotamento da estratégia de intervenção no mercado para promover a substituição de importações; e na insistência no modelo burocrático, e, em alguns aspectos, patrimonialista de administração pública, que se mostrava demasiadamente rígido e lento para se adaptar às novas demandas e contextos sociais. Nesse sentido, o PDRAE considerou que, no seu conjunto, a Constituição Federal de 1988 constituiu um retrocesso, no que concerne à implementação do modelo gerencial, principalmente pela perda de flexibilidade que trouxe para a gestão dos negócios públicos, na medida em que, por exemplo, estendeu para a Administração Indireta parte das regras de

funcionamento da Administração Direta, principalmente no pertinente à contratação de pessoal, de obras e de serviços.

Por sua vez, o PDRAE identificou 3 tipos de óbices para a superação desses problemas: os obstáculos institucionais-legais, cuja superação demandaria a modificação de diplomas legais; obstáculos culturais, relacionados principalmente com a intensa preocupação com controle prévio; e obstáculos gerenciais, ou seja, práticas administrativas equivocadas da perspectiva do modelo gerencial.

Para os fins do presente trabalho, convém destacar que, no âmbito da cultura organizacional, o PDRAE considera excessiva e disfuncional a desconfiança sistêmica da burocracia pública em relação à classe política e seus apadrinhados, do que decorreria formalismos desnecessários, para aumentar a segurança e controle dos processos administrativos, a fim de coibir práticas patrimonialistas. Não é que o Plano Diretor fosse contra o controle e a segurança, ou favorável ao nepotismo, ao clientelismo e ao fisiologismo. No entanto, considera-se que essa não pode ser a preocupação última do Poder Público, uma vez que, se a máquina pública existir apenas com o objetivo de evitar que ela própria seja apropriada por oportunistas e malfeitores, seria melhor e mais barato que ela não existisse. Nesse sentido, o PDRAE sustenta que essa preocupação com controle deve conviver com o foco na satisfação das necessidades do cidadão. Assim, uma das principais novidades trazidas por essa reforma gerencial foi a inclusão, já mencionada acima, da eficiência como um dos mais importantes princípios da administração pública, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Posta a questão nesses termos, relacionam-se com o modelo gerencial os seguintes elementos simbólicos: “satisfação do cidadão”, “limitação da atuação do Estado”, “eficiência”, “flexibilidade” e “controle posterior dos atos da administração pública”. Some-se a isso a “racionalização de processos” e a “superação das práticas patrimonialistas”, que já estava presente no modelo burocrático.

Nesse ponto, convém notar uma contradição no coração dos discursos acerca do Estado brasileiro. Por um lado, como se viu, o Estado é visto como o “tutor da sociedade hipossuficiente” e, nessa qualidade, como responsável pelo desenvolvimento econômico e social do país. Por outro, os constantes esforços de reforma administrativa apontam que esse mesmo Poder Público é visto como ineficiente e corrupto, o que se relaciona com um discurso mais amplo, segundo o qual “o Brasil é um país cujos problemas decorrem da

persistência dos fatores de atraso que o impedem de ser uma nação moderna” (MORETTI, 2012). A associação simbólica entre Estado e ineficiência passa a ser quase automática, assim como a desconfiança em relação aos governantes. A tentativa de adoção do modelo gerencial seria apenas o mais recente numa longa série de iniciativas de reforma da administração pública para a superação desse atraso. Moretti (2012, p. 255) enfatiza que, na proposta gerencial, para combater essa situação, seria necessário obter excelência na gestão, tomando o cidadão como um cliente de serviços públicos. Segundo essa perspectiva, o interesse público é tido como algo dado, silenciando todas as disputas hegemônicas em torno desse termo, que, como se viu, é tão escorregadio. A principal questão passa a ser a eficiência na busca de resultado, que, nesse contexto, assume cores de missão civilizatória, com o fim de combater o velho patrimonialismo estatal (MORETTI, 2012, p. 255-256), que, aliás, está presente já nas reformas administrativas da Era Vargas, que tinham como objetivo a implementação do modelo burocrático.

Uma das formas que assume esse discurso da “ineficiência” da máquina pública é o discurso da “gastança”, que é encampado pelo PDRAE, ao enfatizar a importância de superar a “crise fiscal”. Assim, seria necessária uma “maior qualidade do gasto público”, e, nessa medida, permanece a preocupação com planejamento, prudência, controle e censura (MORETTI, 2012, p. 258). Mas, como a ênfase passa a ser no controle posterior, controladorias, tribunais de contas, ministérios públicos e polícias judiciárias ganham força no campo burocrático estatal.

## **9. A identidade profissional e as novas Leis Orgânicas**

Também na primeira metade da década de 1990, houve a edição das novas leis orgânicas do Ministério Público: a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei nº 8.625/1993), que veio substituir a Lei Complementar nº 40/1981; e a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/1993), a primeira lei orgânica do Ministério Público da União – que abrange, recorde-se, o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. O Ministério Público da União não era alcançado pela Lei Complementar nº 40/1981.

Chama a atenção que, nessa mesma época, foram editadas também leis orgânicas para outras carreiras da alta burocracia estatal. Ainda em 1993, foi editada a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União (Lei Complementar nº 73/1993), que operou a separação definitiva entre advocacia pública e ministério público também no âmbito federal. Pouco depois, em 1994, foi editada a Lei Complementar nº 80/1994, que organiza a Defensoria Pública da União e estabelece normas gerais para as defensorias públicas dos estados, que, em grande medida, impõe nacionalmente o bem-sucedido modelo da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, que, dessa forma, passaram a apresentar estruturas muito parecidas, em razão do isomorfismo coercitivo trazido por essa lei orgânica.

Essas duas leis orgânicas do Ministério Público reproduzem, em grande medida, os elementos estruturais e discursivos já consolidados na Constituição Federal de 1988, o que não deve causar qualquer espanto, em face da proximidade temporal dos dois textos legais. Reitera-se a missão institucional e a autonomia, administrativa e financeira, do Ministério Público, bem como as prerrogativas funcionais dos promotores de justiça. Dessa forma, funcionam como mais uma consolidação do discurso reconstruído de valorização profissional da carreira de promotor de justiça.

Realça-se, no entanto, o novo mecanismo estabelecido para a promoção dentro da carreira de promotor de justiça. Como se viu, no regime da primeira Lei Orgânica do Ministério Público, essa promoção ocorria alternadamente por antiguidade e por merecimento, que deveria ser mensurado objetivamente, por critérios especificados em lei estadual, de modo a formar uma lista tríplice para a escolha pelo governador (art. 47 da Lei Complementar nº 40/1981).

Já a Lei Orgânica do Ministério Público da União (Lei Complementar nº 75/1993) atribui ao conselho superior de cada um dos seus ramos o poder de estabelecer as regras para a promoção por merecimento.

Por sua vez, os ministérios públicos estaduais optaram por outro caminho, e a nova Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, no seu art. 61, dispôs o seguinte:

Art. 61. A Lei Orgânica regulamentará o regime de remoção e promoção dos membros do Ministério Público, observados os seguintes princípios:

[...]

II - apurar-se-á a antiguidade na entrância e o merecimento pela atuação do membro do Ministério Público em toda a carreira, com prevalência de critérios de ordem objetiva levando-se inclusive em conta sua conduta, operosidade e dedicação no exercício do cargo, presteza e segurança nas suas manifestações processuais, o número de vezes que já tenha participado de listas, bem como a



freqüência e o aproveitamento em cursos oficiais, ou reconhecidos, de aperfeiçoamento;

III - obrigatoriedade de promoção do Promotor de Justiça que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;

IV - a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância ou categoria e integrar o Promotor de Justiça a primeira quinta parte da lista de antigüidade, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago, ou quando o número limitado de membros do Ministério Público inviabilizar a formação de lista tríplex;

V - a lista de merecimento resultará dos três nomes mais votados, desde que obtida maioria de votos, procedendo-se, para alcançá-la, a tantas votações quantas necessárias, examinados em primeiro lugar os nomes dos remanescentes de lista anterior;

VI - não sendo caso de promoção obrigatória, a escolha recairá no membro do Ministério Público mais votado, observada a ordem dos escrutínios, prevalecendo, em caso de empate, a antigüidade na entrância ou categoria, salvo se preferir o Conselho Superior delegar a competência ao Procurador-Geral de Justiça.

O novo texto legal mantém a alternância entre o critério da antigüidade e do merecimento para a promoção dentro da carreira, como já acontecia anteriormente. Todavia, vai além.

Inicialmente, nota-se que a carreira de promotor de justiça é dividida em segmentos denominados entrância ou categoria, a depender do estado. Dito isso, o texto transcrito impõe que somente poderá concorrer à promoção por merecimento os promotores que integrarem “a primeira quinta parte da lista de antigüidade”. Ou seja, com essa nova regra, a promoção por merecimento passou a ser também intensamente limitada pela antigüidade do promotor de justiça, que, dessa maneira, torna-se o critério dominante para o avanço na carreira. Assim, constitui um critério muito distante daquele proposto pelo I Congresso Nacional do Ministério Público, realizado em 1942, em que foi sugerida que um terço das promoções fossem por merecimento, e dois terços por mérito, com clara preferência, portanto, pelo critério meritocrático (SOUSA, 1942).

Trata-se de uma intensificação do desacoplamento entre discurso de mérito e o funcionamento prático da carreira de promotor de justiça. Uma vez que a pessoa tenha o seu mérito atestado pela aprovação em concurso público, a capacidade intelectual e as realizações individuais, no exercício das suas atribuições, passam a contar muito pouco para a progressão dentro da carreira. Com efeito, basta aguardar passivamente o passar dos anos, para que essas promoções ocorram, em razão da antigüidade. São poucas as válvulas de escape para essa situação. A mais importante é a possibilidade de obter, por mérito ou por relações pessoais, um cargo de confiança junto à Procuradoria-Geral de Justiça, ou mesmo junto ao Poder Executivo local – o que foi muito importante para o acúmulo da capital

político pelos grupos dirigentes da carreira -, embora essa segunda opção tenha desaparecido com a Emenda Constitucional da Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004). Isso pode conduzir a casos de frustração profissional, uma vez que alimentados por um discurso profissional centrado, em parte, na ideia de mérito, o promotor de justiça vê barrados os caminhos para o seu progresso na carreira com base tão-somente nesse mérito.

Nota-se que essa situação remete a um contexto mais amplo, examinado anteriormente, de resistência da burocracia estatal brasileira a qualquer tipo de efetiva mensuração do desempenho de seus funcionários. Foi essa resistência que fez naufragar, por exemplo, a tentativa de implementar, por meio do Decreto nº 80.602/1977, o mérito como critério exclusivo para a promoção dentro do funcionalismo público. Para Livia Barbosa – em trabalho que compara o discurso meritocrático no Brasil, no Japão e nos Estados Unidos da América -, essa resistência decorre de padrões mais gerais da sociedade brasileira, relativos à ideia de igualdade:

Na sociedade norte-americana, como vimos, essa semelhança, dada na natureza, é tomada como base para um direito. Embora a semelhança seja um fato empírico, ela é vista como estritamente formal. Designa o pertencimento a uma mesma espécie, mas não garante um conteúdo idêntico. As desigualdades naturais e de desempenho, estas sim, são consideradas substantivas, pois delas resultam produtos individuais diferentes, sendo legítimas essas distinções para fins de reconhecimento e hierarquização sociais.

No Brasil, o que ocorre é que a semelhança de forma é tomada com base substantiva e irredutível a qualquer outra coisa. As desigualdades naturais são interpretadas, exclusivamente, como oriundas das condições sociais dos indivíduos e não como conteúdos distintos de uma mesma forma. Portanto, muito pouca legitimidade lhe é atribuída. O esforço de cada um, a vontade de realizar (*achievement*) e as diferenças de talentos naturais não funcionam como vetores que transforma indivíduos comuns em *winners*, como na sociedade norte-americana, mas como expressões “objetivadas” de processos históricos e sociais sobre os quais os indivíduos têm muito pouco controle. Como os indivíduos nascem em posições sociais distintas, eles desenvolvem habilidades desiguais. Elas não são naturais, no sentido de inatas. Portanto, os resultados positivos e negativos advindos das habilidades e talentos de cada um não são de responsabilidade do indivíduo, e sim de todo o corpo social. Daí a lógica distributiva que subjaz à concepção de igualdade substantiva brasileira. [...]. Assim, entre nós, a responsabilidade pelos resultados de cada um está centrada no universo social, o que em grande parte exime o indivíduo de responsabilizar-se por seus próprios méritos. (BARBOSA, 2008, p. 65-66).

Logo, o mecanismo descrito de promoção dentro da carreira de promotor de justiça é um reflexo da maneira como o discurso meritocrático foi recebido, ao longo do tempo, pela burocracia estatal brasileira. No entanto, essa ambiguidade no que concerne à ideia de mérito revela-se problemática para a coerência interna dos discursos de valorização ora estudados, que têm no excepcional merecimento dos aprovados no concurso para promotor de justiça,

considerado como muito difícil, um dos fundamentos para o prestígio e as prerrogativas do cargo, como sua elevada remuneração. Tem impacto ainda sobre a formatação da identidade profissional dessas pessoas, que terá que lidar subjetivamente com a frustração desse desacoplamento entre discurso e prática não só no que tange ao discurso de mérito, como também no que concerne a real capacidade do Ministério Público de intervir na realidade social, quer dizer, de cumprir as promessas estabelecidas na sua missão institucional.

Essa identidade foi sendo construída paralelamente aos discursos sobre o Ministério Público, explorados, em grande parte, ao longo dos segmentos anteriores. Contudo, para compreender o que chamo aqui de identidade profissional, e, por consequência, a dimensão subjetiva desses discursos de valorização, é necessário um pequeno desvio para examinar o modelo de desenvolvimento da subjetividade elaborado por George Mead, e encampado por Axel Honneth na sua teoria do reconhecimento, para depois retomar a ideia de identidade e a forma como ela se relaciona com as questões até agora tratadas. O momento é propício para essa tarefa, não só em razão da problemática em torno do discurso de mérito, mas também porque as leis orgânicas incorporam uma versão mais fixa do discurso reconstruído acerca do Ministério Público, que afeta sobremaneira a configuração assumida pela identidade profissional dos promotores de justiça.

Mead inicia o seu raciocínio com a distinção fundamental entre o “Eu”<sup>80</sup> e o “Me”.

O “Eu” seria o agente invisível, a fonte espontânea e intuitiva de toda ação (HONNETH, 2003, p. 130). Ele antecederia toda consciência, e jamais entraria no seu próprio campo de visão (HONNETH, 2003, p. 130). O sujeito poderia ser percebido tão-só quando assume a forma de “Me”.

O “Me” seria uma autocompreensão do “Eu” acerca de si mesmo. Aquilo que era um, torna-se dois. Trata-se sempre de uma compreensão que tomaria como referência principal a presença do “Outro”, que surgiria como um pressuposto fundamental do surgimento dessa consciência de si. Somente a partir da experiência do “Outro” como um ser autônomo, separado de si, é que “Eu” conseguiria formular uma percepção do “Me” separado do mundo ao seu redor. Por sua vez, essa percepção do “Outro” como um ser autônomo apenas seria possível desde a observação das reações deste às minhas ações, que teriam como causa primeira uma subjetividade que é diferente daquela do “Eu”. Nesse sentido, explica Honneth que “sem a experiência de um parceiro de interação que lhe reagisse, um indivíduo não estaria

---

<sup>80</sup> Utilizo os termos “Eu”, “Me” e “Outro” entre aspas e com maiúsculas para enfatizar que se tratam de figuras alegóricas.

em condições de influir sobre si mesmo com base em manifestações autoperceptíveis, de modo que aprendesse a entender aí suas reações como produções da própria pessoa” (HONNETH, 2003, p. 131).

Essa descoberta do “Outro” como ser autônomo e dotado de uma consciência particular constitui a forma primária de reconhecimento, ponto de partida, das demais formas de reconhecimento. No curso dessas interações intersubjetivas, esses sujeitos passam a observar regularidades na conduta um do outro, o que dá origem, em cada um, a expectativas de comportamento, cujo alinhamento, por sua vez, dá origem às normas de conduta e significação, entre as quais a própria linguagem. Afinal, para que a comunicação seja possível, é necessário um acordo prévio, ainda que muito rudimentar, sobre a significação de um som, um gesto corporal ou uma representação gráfica. Essas expectativas normativas começam a integrar também o “Me” que passa, dessa forma, a incluir não só uma percepção da própria autonomia em relação ao outro, mas também as normas construídas nessa relação com o outro.

Na medida em que novos “Outros” sejam incluídos nesses acordos, eles assumirão um aspecto cada vez mais abstrato e universal (HONNETH, 2003, p. 134). Surge então o que Mead denomina de o “Outro” generalizado, e ele se contrapõe ao “Outro” particular, presentes nas primeiras relações interpessoais, como aquela estabelecida na relação de reconhecimento afetivo que, em geral, se desenvolve entre pais e filhos. Nesse âmbito, o sujeito deixa de ser orientado diretamente pela sua relação com um “Outro” específico, mas sim por normas sociais de ação (HONNETH, 2003, p. 135). Por meio da adesão a esse conjunto de expectativas recíprocas de comportamento, o sujeito é reconhecido como membro dessa comunidade de cooperação, e adquire, dessa forma, uma identidade social (HONNETH, 2003, p. 136).

Para reconstruir a forma como se dá esse reconhecimento social, é necessário, em primeiro lugar, retornar ao exame da relação entre o Eu e o “Me”. O Eu é a sede do agir espontâneo, intuitivo, enquanto o “Me” carrega em si as normas e representações sociais internalizadas. É a partir delas que o sujeito realiza o controle do seu comportamento (HONNETH, 2003, p. 140). Assim, o “Me” funciona como limitador da força criadora do “Eu”. Surge, dessa maneira, uma tensão entre

a vontade global internalizada e as pretensões de individuação, a qual deve levar a um conflito moral entre a vontade global internalizada e as pretensões da individuação, a qual deve levar a um conflito moral entre o sujeito e seu ambiente social; pois, para poder pôr em prática as exigências que afluem do íntimo, é preciso em princípio o assentimento de todos os membros da sociedade, visto que a vontade comum controla a própria ação até mesmo como norma interiorizada. É a existência

do “Me” que força o sujeito a engajar-se, no interesse do seu “Eu”, por novas formas de reconhecimento social. (HONNETH, 2003, p. 141).

Dito de outra forma, diante de uma crise ocasionada pelo contraste entre a espontaneidade individualizante do “Eu” e as limitações do “Me”, restaria ao sujeito ou a um grupo de sujeitos se engajar na luta pelo reconhecimento – como aquela realizada pela geração dos “pais fundadores” do Ministério Público, reunidos no I Congresso Nacional do Ministério Público -, ou seja, na modificação das expectativas do “Outro” generalizado, de modo a atender as pretensões do “Eu” e, dessa forma, reconciliar esses dois aspectos da sua subjetividade, ainda que de maneira incompleta. É por meio da sempre inacabada “luta pelo reconhecimento” que a comunidade e seus grupos permanecem num estado contínua modificação (HONNETH, 2003, p. 143-145).

Com efeito, frequentemente, essas demandas do “Eu” manifestam-se como o desejo de que sejam valorizadas as suas particularidades individuais. Observa-se que as regras de distribuição do prestígio e do estigma social tomam como referência os valores compartilhados no espaço social, ou ao menos uma parte dele, como diretrizes para mensurar os méritos e deméritos dessas características e capacidades individuais, juízos esses que, em última análise, recaem sobre o próprio indivíduo (HONNETH, 2003, p. 149). Afinal, “uma pessoa só pode se sentir ‘valiosa’ quando se sabe reconhecida em realizações que ela justamente não partilha de maneira indistinta com os demais” (HONNETH, 2003, p. 204). Ninguém ganha elogios por respirar. É o que Mead denomina de “autorrealização”, e que Honneth chama de “autoestima”, a qual pode ser conceituada como a “confiança emotiva na apresentação de realizações ou na posse de capacidades que são reconhecidas como ‘valiosas’ pelos demais membros da sociedade” (HONNETH, 2003, p. 152 e 210) – seja a linhagem do nobre ou o mérito do burocrata. É o cerne daquilo que ao longo do trabalho tenho chamado de discurso de valorização.

Diante dessa dinâmica, Honneth estabelece duas modalidades de reconhecimento: o reconhecimento jurídico, que regula a distribuição de direitos dentro de uma comunidade, o que nem sempre ocorre de maneira igualitária; e o reconhecimento ético, que trata da distribuição da estima social dentro dessa mesma comunidade. Nota-se que essas duas espécies de reconhecimento são tipos ideais, ou seja, caricaturas extremadas que frequentemente encontramos entrelaçadas na sociedade, mas que constituem categorias analíticas relevantes para a compreensão do fenômeno social.

Apresentado esse esquema teórico, é necessário observar como ele se concretiza historicamente. Nesse sentido, no que tange à relação entre reconhecimento jurídico e reconhecimento ético, Honneth propõe classificar as sociedades ocidentais em dois grupos: as tradicionais e as pós-convencionais.

Inicialmente, nota-se que essas sociedades tradicionais eram organizadas predominantemente na forma de estamentos, no sentido dado ao termo por Weber. Nesse sentido, estamento seria um grupo de pessoas reunidas em torno de uma “situação de *status*”, no sentido de “todo componente típico do destino dos homens, determinado por uma estimativa específica, positiva ou negativa, de honraria” (WEBER, 2008b, p. 131). Por outro lado, a honra estamental:

é expressa normalmente pelo fato de que acima de tudo um estilo de vida específico pode ser esperado de todos os que desejem pertencer ao círculo. Ligadas a essa expectativa existem restrições ao relacionamento “social” (isto é, ao relacionamento que não se prenda a objetivos econômicos ou quaisquer outros objetivos ‘funcionais’ da empresa). Essas restrições podem limitar casamentos normais ao círculo de *status* e podem levar a um completo fechamento endogâmico. Tão logo deixa de haver uma mera imitação individual, socialmente, irrelevante, de outro estilo de vida, para haver uma ação comunal consentida com esse caráter de fechamento, o desenvolvimento do status estará em processo. (WEBER, 2008b, p. 131).

Em suma, para Weber, o estamento é caracterizado como um grupo autoconsciente e fechado que possui uma série de práticas sociais específicas. Ademais, possui um caráter total, ou seja, abrange todos os aspectos da existência dos indivíduos.

Para Honneth, numa sociedade organizada em torno de estamentos, o reconhecimento jurídico e o reconhecimento ético são indissociáveis (HONNETH, 2003, p. 181 e 202). Isso porque, para ele, nessas sociedades, todos os direitos e toda a estima são distribuídos socialmente em razão do estamento a que cada pessoa se insere. As particularidades individuais de cada sujeito assumem um papel secundário inclusive na distribuição do reconhecimento ético (HONNETH, 2003, p. 183). Ademais, esses estamentos organizam-se de maneira hierárquica, refletida também numa hierarquia de valores (coragem, piedade, capacidade intelectual etc.), organizada de tal forma que os valores dos estamentos mais altos são aqueles que trazem maior prestígio social.

Todavia, a modernidade trouxe novas configurações do reconhecimento jurídico e ético, na esteira da corrosão dos fundamentos metafísicos que davam sustentação à sociedade estamental de outrora.

No âmbito do direito, sai de cena o divino direito dos reis, que é substituído pela ideia de contrato social, como fundamento do poder estatal. Para Honneth, “o sistema jurídico precisa ser entendido agora em diante como expressão dos interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade, de sorte que ele não admita mais, segundo sua pretensão, exceções e privilégios” (HONNETH, 2003, p. 181). Sob a influência dessa forte ideia de igualdade, essa nova concepção de direito contribuiu para a progressiva extinção de privilégios, a uniformização de direitos formais entre todos os membros da comunidade, e não mais a partir de estamentos. Ganha força, nesse contexto histórico, a ideia de meritocracia, “um conjunto de valores que rejeita toda e qualquer forma de privilégio hereditário e corporativo e que valoriza e avalia as pessoas independentemente de suas trajetórias e biografias sociais” (BARBOSA, 2008, p. 22).

Todavia, no contexto da burocracia estatal brasileira, a rejeição do mérito individual como critério relevante para a progressão na carreira, cria uma situação em que o prestígio profissional desses funcionários públicos, em larga medida, não depende do seu esforço ou de sua capacidade individual, mas sim do prestígio da respectiva carreira, como explica Livia Barbosa:

Por essa lógica brasileira, a igualdade de atributo do sistema se torna o objetivo do próprio sistema. Ou seja, a igualdade, enquanto valor, passa a estar relacionada a um outro: o de justiça social, e a diferença de resultados entre indivíduos, à injustiça social. [...]. Daí a síndrome de isonomia, as progressões automáticas para todos e o engessamento do serviço público, no qual diferentes categorias funcionais encontram-se amarradas umas às outras, de forma que qualquer distinção, mesmo baseada na diferença de funções, é vista como concessão de direitos que deem ser estendidos a todos, o que leva ao famoso “efeito cascata”. Este não deve ser tido apenas como um dispositivo jurídico que expressa a dificuldade de explicitar diferenças no nível simbólico e sobretudo de concretizá-las na prática social. [...]. O único valor com legitimidade a vazar essa perspectiva igualitária radical é a senioriedade. Isso faz muito sentido. A senioriedade é um atributo ao alcance de todos, porquanto só depende da simples permanência no emprego. [...]. Quer dizer, os atributos associados à identidade individual, por mais desenvolvidos que sejam, não são suficientemente fortes para elevar o indivíduo acima da condição igualitária final em direção à qual todos se encaminham. [...]. Portanto, o que observamos na prática é o movimento vertical de grandes grupos de status e a imobilidade dos indivíduos (BARBOSA, 2008, p. 71-72).

Dessa forma, em alguma medida, é possível afirmar que a carreira se comporta como um estamento, em que todos os integrantes do grupo compartilham um mesmo conjunto de direitos e uma determinada estima social. Utilizo, nesse contexto, o termo “estamento” num sentido metafórico, pois, no sentido historicamente condicionado desse termo proposto por Weber, como se viu, o estamento apresenta-se como um grupo social total, que abrange todos os aspectos da vida da pessoa. Não é o caso desse estamento burocrático, que, na fragmentada

sociedade moderna, alcança apenas a vida profissional do indivíduo ou parte dela. Regra geral, a circunstância de ser fiscal de receita, promotor de justiça ou professor universitário não resume a totalidade da existência do indivíduo, como ocorria, por exemplo, com a condição de nobre, de sacerdote ou de integrante de uma corporação de ofício, nas sociedades tradicionais europeias.

Dito isso, convém examinar mais de perto o sentido que atribuo, neste trabalho, à ideia de “identidade”.

De início convém notar que, no senso comum, o termo “identidade” pode assumir duas acepções mais recorrentes: a primeira seria o conjunto fundamental de particularidades que compõem a pessoa, e que permaneceria idêntico a si mesmo ao longo do tempo; e a segunda refere-se ao “eu coletivo”, um conjunto de características compartilhadas por um grupo social, que o distingue dos demais grupos, de modo a ensejar solidariedade entre seus membros, apesar de se manifestar nesses apenas de forma imperfeita (HALL, 2000, p. 106 e 108). Em ambos os casos, a identidade é considerada como algo pronto e acabado.

Todavia, mostra-se mais exato pensar na identidade como um processo, uma negociação constante entre o “Eu” e o “Outro”, e que nunca está finalizada. O “Eu” não consegue se tornar o “Outro”, e o “Outro” não consegue assimilar o “Eu” (HALL, 2000, p. 106). Há sempre uma distância entre os dois, embora se relacionem de forma estreita, como bem observou Mead e Honneth. E a identidade é um elemento mediador dessa relação e, nesse passo, aproxima-se da ideia de “Me”.

Ademais, considerando a identidade como uma função do discurso, como já apontado por Foucault, e que, no seu dia-a-dia, o sujeito toma parte em uma pluralidade de discursos (correspondente à família, ao trabalho, ao lazer, ao espaço público etc.), esse processo de identidade sequer é unificado. Com efeito, quanto mais complexa a sociedade, e quanto mais avança a divisão social do trabalho, mais esse sujeito se torna fragmentado em múltiplas identidades, o que enfraquece inclusive a possibilidade de se alcançar a pretensão de uma identidade coerente, ordenada racionalmente.

Tampouco a adesão a cada uma dessas múltiplas identidades é completa. Com efeito, cada identidade traria um projeto de si, bem como um conjunto de expectativas que o “Outro” generalizado tem em relação à pessoa, e de reação do indivíduo em face dessas expectativas (HALL, 2000, p. 109). Trata-se de algo que interpela o “Eu” e o mobiliza para o agir. Porém, esse projeto nunca está concluído. Há sempre algo novo a ser feito para desenvolver ou



preservar essa identidade. Essa interpelação que parte do discurso, atravessa a identidade e alcança o “Eu”, constitui uma expectativa, um chamado para que a pessoa adote as práticas correspondentes à sua posição na estrutura social. Todavia, essa expectativa de fusão nunca é plenamente realizada pelo “Eu”, da mesma forma como este nunca realiza plenamente os seus projetos de si. Mas não se trata de um movimento unilateral. Ao mesmo tempo em que é chamado, o sujeito atende a esse chamado, e investe tempo e afetos nesse discurso identitário (HALL, 2000, p. 112). É por meio desse binômio interpelação e investimento que ocorre a “suturação”<sup>81</sup> entre sujeito e discurso.

Assim, a identidade tem a ver tanto com a configuração da subjetividade quanto com as práticas sociais adotadas pelo sujeito.

Retomando a narrativa, diante do quadro teórico exposto, é possível afirmar, a partir do exame dos modelos burocrático e gerencial de administração pública, que, na atualidade, compõe o discurso profissional do funcionalismo público brasileiro as ideias de: impessoalidade, busca do interesse público e importância do conhecimento intelectual específico, materializado na ideia de meritocracia. Partindo da proposta de Deleuze, como toda série de sentido é composta por uma relação de diferença, esse discurso burocrático é constituído por meio do contraste entre saber técnico e ignorância, impessoalidade e pessoalidade e interesse público e interesse privado. Daí porque com tanta frequência o modelo patrimonialista é apresentado como o negativo do atual discurso sobre a administração pública, o que reflete também no forte apelo social da ideia de “combate à corrupção”.

O discurso da burocracia estatal brasileira e, por consequência, a identidade do funcionário público brasileiro é marcada, além disso, por dois pessimismos: um voltado para campo político e seus clientes, percebidos, em geral, como incompetentes e venais; e o outro tem em vista a própria sociedade civil, considerada incapaz, por conta própria, de conduzir ao aprimoramento da nação.

No caso do promotor de justiça, o conhecimento intelectual e específico que caracteriza o burocrata assume a forma de conhecimento jurídico, e a busca do interesse público se dá pela tentativa de realizar a missão institucional do Ministério Público, qual seja: “a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e

---

<sup>81</sup> Por “suturação”, entende-se o movimento simbólico de reunir dois elementos disjuntos numa nova totalidade, que, por sua vez, mantém aspectos dos elementos que lhe serviram de substrato. Assim, seria, por exemplo, uma sutura, a junção do sujeito às estruturas sociais de significação, que Hall chama de identidade (HALL, 2000).

individuais indisponíveis” (art. 127, *caput*, da Constituição Federal de 1988). Ademais, a partir da autonomia e das atribuições obtidas principalmente com a Constituição Federal de 1988, a instituição buscou se posicionar como a resposta para os dois pessimismos mencionados: por ser relativamente autônomo do campo político, o Ministério Público estaria em condições de superar a incompetência e a venalidade que caracterizariam o restante da máquina estatal<sup>82</sup>; e, ao mesmo tempo, por ser um órgão estatal, teria a estrutura e a força para enfrentar os problemas da coletividade, em contraposição à suposta fraqueza da sociedade civil brasileira<sup>83</sup>. Ao menos, é essa a promessa veiculada pelo discurso reconstruído acerca do Ministério Público. São esses os termos simbólicos que vão interpelar o “Eu”, para formar a identidade de promotor de justiça.

Em resumo, as leis orgânicas do Ministério Público marcam a maturidade do discurso reconstruído do Ministério Público, que, ao longo dos anos, alcançou uma posição de hegemonia na forma como a instituição é representada no imaginário social, bem como impactou fortemente a configuração da identidade profissional dos promotores de justiça.

Todavia, a história está ainda no ano de 1993. Dessa forma, faltam ainda 20 anos para alcançar o marco final da narrativa proposta. Todavia, o enfoque nesse trecho final será as disputas que, principalmente na década de 2000, começam a surgir em torno do discurso reconstruído do Ministério Público. É o que se começa a fazer já no próximo segmento.

## 10. Uma temporada de embates

Até o momento, esta história dos discursos especificou algumas resistências à acumulação de atribuições e de prestígio por parte do Ministério Público, notadamente no sentido de que ela não avançasse ainda mais, como o caso do monopólio da ação civil pública e da possibilidade de avocação do inquérito policial. Todavia, a partir da década de 1990, quando esse novo desenho institucional do Ministério Público começa efetivamente a funcionar, surgiram outras modalidades de resistência. É o que se passa a examinar.

---

<sup>82</sup> A pesquisa “Ministério Público e a Justiça” (IDESP, 1996, *apud* ARANTES, 2002, p. 124) observa que, para os promotores de justiça entrevistados, o Ministério Público seria o principal responsável para o alargamento e a consolidação dos direitos difusos e coletivos no Brasil, seguido da sociedade civil organizada, de órgãos estatais técnicos (como os PROCONs) e a imprensa. Ou seja, essa percepção de contribuição revela-se diretamente proporcional à distância da entidade ou grupo em relação ao campo político.

<sup>83</sup> Mais uma vez na pesquisa “Ministério Público e a Justiça” (IDESP, 1996, *apud* ARANTES, 2002, p. 128), observa-se que 84% dos promotores de justiça entrevistados concordaram total ou parcialmente com a afirmação “a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la”.

Inicialmente, convém destacar que as novas ferramentas jurídicas trazidas pela Lei de Ação Civil Pública e a Lei de Improbidade Administrativa referem-se a realidades complexas, frequentemente multidisciplinares, e, nessa medida, impuseram uma íngreme curva de aprendizado, em especial por parte do Poder Judiciário e do Ministério Público. Por esse motivo, muitas das primeiras ações de improbidade administrativa não alcançaram sucesso. Isso conduziu ao menos parte do Ministério Público a começar a abordar o problema da corrupção por meio de um dos seus instrumentos mais tradicionais: o Direito Penal (ARANTES, 2002, p. 158). Digo “começar”, porque, como se viu, principalmente no estudo da República Populista e da Ditadura Militar, ao longo da história brasileira, em termos jurídicos, o “combate à corrupção” quase sempre foi feito com o objetivo de ressarcimento dos cofres públicos, e não de punição dos envolvidos. Nessa virada, um dos marcos históricos mais importantes foi a forte atuação do Grupo de Atuação Especial de Repressão ao Crime Organizado (GAECO) do Ministério Público do Estado de São Paulo, já na fase de investigação pré-processual, no contexto do escândalo conhecido como “Máfia dos Fiscais” (ARANTES, 2002, p. 159-160). Esse escândalo, que aconteceu em 1999, e refere-se a um amplo esquema de corrupção, envolvendo principalmente fiscais da Prefeitura de São Paulo, nos governos Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2001). Para Rogério Arantes, nesse contexto, “a novidade se caracteriza pelo deslocamento do combate à corrupção das promotorias cíveis da cidadania para as promotorias criminais, configurando talvez o esgotamento da primeira estratégia do Ministério Público nessa área e o estabelecimento de uma nova, com consequências importantes e um tanto imprevisíveis a longo prazo” (ARANTES, 2002, p. 182). As promotorias cíveis da cidadania eram as responsáveis pela proposição das ações de improbidade administrativa.

Em razão dessas novas estratégias, Gláucia Maria Pontes Mouzinho (2007, p. 16-17) considera que foi iniciado o processo de criminalização de diversos atos de corrupção. Ela utiliza o termo “criminalização” no sentido dada à palavra por Michel Misse, ou seja, como o processo pelo qual uma conduta tida como criminosa pelo texto da lei, para ser objeto de efetiva preocupação do sistema de justiça criminal. Dessa forma, somente com a criminalização de um tipo abstrato de delito, é que passa a ser possível que uma pessoa seja responsabilizada pela prática de um crime concretamente considerado. Antes disso, a letra da lei não teria qualquer consequência prática. Nesse contexto, Gláucia Mouzinho considera que, ao enfatizar a ação criminal, em detrimento da ação de improbidade administrativa, como resposta judicial a

esses atos de corrupção, o Ministério Público teria contribuído fortemente para o processo de criminalização dessas condutas, atingindo figuras importantes do campo político-partidário, como o ex-Prefeito de São Paulo, Paulo Maluf.

Em resposta, principalmente por parte dos atingidos por essa atuação, buscou-se construir um discurso alternativo a essa narrativa de combate à corrupção, retratado da seguinte maneira por Rogério Arantes:

A posição arrojada de promotores e procuradores em diversos episódios, no decorrer de 1999, foi criticada por alguns como abuso de poder, provavelmente motivada pelo que se convencionou a chamar de “síndrome do holofote”: um deslumbramento diante dos jornais e câmeras de televisão que levaria os integrantes do Ministério Público a agirem irresponsavelmente, pondo em risco a honra de pessoas sem o direito efetivo de defesa (ARANTES, 2002, p. 256).

Foi nesse sentido, por exemplo, a resposta, também no ano de 1999, às investigações contra Salvatore Cacciola, então dono do Banco Marca, pela prática crimes financeiros, relacionados ao uso de informação privilegiada para lucrar com a desvalorização do Real em janeiro do mesmo ano. Em resposta às investigações, Cacciola publicou um livro, em que acusava os promotores de justiça que atuaram no caso, de “terem agido em benefício próprio, com o objetivo de se projetar na mídia” (MOUZINHO, 2007, p. 13).

Assim, é possível delinear uma primeira forma de resistência ao funcionamento dessa nova configuração do Ministério Público: a associação de elementos simbólicos negativos à atuação específica de promotores de justiça, como a de não agir em nome do interesse público, e sim por vaidade ou outro motivo egoístico. Frise-se que, nesse primeiro momento, o alvo desse discurso de desvalorização não era o Ministério Público propriamente dito, mas determinadas iniciativas de promotores de justiça. Todavia, esse movimento discursivo inicial abriu espaço para depois serem desenvolvidas críticas mais abrangentes ao discurso reconstruído acerca do Ministério Público.

Outra modalidade de resposta foi a tentativa de modificação legislativa das ferramentas jurídicas que possibilitavam essa atuação dos promotores de justiça, bem como os mecanismos de controle sobre esses profissionais.

Entre eles, nesse período - o final da década de 1990 -, merece destaque o projeto de lei que ficou conhecido como a “Lei da Mordada”. Proposto em abril 1997, o Projeto de Lei nº 2.961/1997 foi aprovado em dezembro de 1999 pela Câmara dos Deputados, que, a pretexto de modificar a Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 4.898/1965), proibia explicitamente que juízes, promotores de justiça, delegados de polícia e outras autoridades

públicas de “revelar ou permitir indevidamente que cheguem ao conhecimento de terceiro ou aos meios de comunicação fatos ou informações que tenham ciência em razão do cargo e que violem o sigilo legal, a intimidade, a vida privada, a imagem e a honra das pessoas”. Note-se que, pela redação proposta, haveria ilegalidade ainda que a informação revelada não fosse sigilosa do ponto de vista do discurso jurídico. Para fundamentar a inovação legislativa, o então Ministro da Justiça Nelson Jobim invocou a necessidade de adaptar a Lei de Abuso de Autoridade “à atual Constituição Federal, a tratados internacionais de que o Brasil faz parte, especialmente a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica)” (Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 2.961/1997).

Em reação, no imaginário social, foi construída a ideia de que o verdadeiro objetivo desse projeto de lei era coibir a divulgação pela imprensa de informações referentes às investigações de “crimes de colarinho branco”, como nos casos da “Máfia dos Fiscais” e de Salvatore Cacciola. Por essa razão, esse texto recebeu o apelido de “Lei da Mordação”.

O mesmo projeto de lei pretendia expandir o foro por prerrogativa de função (o chamado “foro privilegiado”), para incluir também as ações de improbidade administrativa, e não apenas as ações criminais, como era o caso até então.

As duas medidas propostas retiravam poder dos promotores de justiça com atuação na primeira instância do Poder Judiciária, e o concentrava nos órgãos de cúpula do Ministério Público, tradicionalmente mais próximos do campo político, em especial nas mãos dos procuradores-gerais de justiça, no caso dos ministérios públicos dos estados, e do Procurador-Geral da República, no âmbito do Ministério Público da União. Dessa forma, essas iniciativas não correspondem apenas a uma resposta externa à atuação do Ministério Público, mas também a uma disputa interna entre a base e a cúpula da instituição (ARANTES, 2002, p. 263).

Tudo isso sob o argumento genérico de que era necessário adaptar as referidas leis às exigências da Constituição Federal de 1988 e de tratados internacionais de direitos humanos.

Por sua vez, os grupos dirigentes do Ministério Público retrataram da seguinte maneira essa iniciativa legislativa:

O procurador-geral de Justiça de São Paulo, Luis Antônio Marrey, disse que existe “uma parcela da classe política” que teria interesse em esvaziar o poder de fiscalização do Ministério Público e criar mecanismos que privilegiam autoridades sob investigação. “Esse projeto é um resquício de um país que não está acostumado a ser investigado”, disse<sup>84</sup>.

---

<sup>84</sup> O trecho transcrito foi retirado de matéria jornalística publicada em 15/12/1999 pela Folha de Londrina (<https://www.folhadelondrina.com.br/geral/procuradores-repudiam-lei-da-mordaca-236909.html>, acesso em 08/02/2019).

Esse trecho veicula uma estratégia simbólica que seria repetida inúmeras vezes nas décadas seguintes pelos intelectuais orgânicos do Ministério Público: diante de qualquer iniciativa para instituir controles, enfraquecer suas prerrogativas e atribuições, ou ainda de limitar o escopo das suas mais importantes ferramentas jurídicas, como a ação civil pública e o inquérito civil público, atribui-se essa iniciativa aos interesses dos “donos do poder” que não desejam ser importunados e investigados pelos promotores de justiça.

No entanto, por fim, o Projeto de Lei nº 2.961/1997 não foi aprovado.

Nesse ponto, convém reiterar um alerta a necessidade de cuidado com leituras reducionistas desse fenômeno. O fato de esses argumentos e de muito dos discursos de valorização estudados terem sido construídos intencionalmente pelos intelectuais orgânicos da instituição não permite classificá-los como manipulações cínicas do imaginário social, como se houvesse uma realidade social objetiva, para além do caleidoscópio dos discursos sociais. Sustentar essa visão conspiratória é esquecer o efeito assujeitador do discurso, o seu poder de engendrar identidade profissional em cada ator social desse âmbito. Por isso, muitas das resistências e ataques ao discurso reconstruído em geral, e às atribuições e prerrogativas dos promotores de justiça são percebidas por esses como insultos morais.

No vocabulário teórico desenvolvido por Honneth, um insulto moral ocorre quando o “Eu” tem negada uma pretensão de reconhecimento – afetivo, jurídico ou ético -, do que resulta uma reação de forte dimensão afetiva, que pode se manifestar, por exemplo, na forma dos sentimentos de vergonha, indignação e culpa. A essa violência moral, o indivíduo pode responder com resignação ou resistência, o que, por sua vez, também conduz ao conflito, à luta pelo reconhecimento (HONNETH, 2003, p. 214). Essas ofensas morais despertam a referida resposta emocional, pois, para alcançar uma autorrelação bem-sucedida, o indivíduo “depende do reconhecimento intersubjetivo de suas capacidades e de suas realizações; se uma tal forma de assentimento social não ocorre em alguma etapa de seu desenvolvimento, abre-se na personalidade como uma lacuna psíquica, na qual entram as reações emocionais negativas como a vergonha ou a ira” (HONNETH, 2003, p. 220).

Nesse contexto, é sentido como um insulto moral pelos promotores de justiça, toda proposta de enfraquecer as suas prerrogativas ou retirar as suas atribuições, cuja associação simbólica com a carreira tenha sido naturalizada pela hegemonia do discurso reconstruído no interior do campo jurídico em geral e do Ministério Público em específico. Daí a intensidade das respostas a essas iniciativas, parte retórica, sem dúvida, mas parte também

autêntica indignação, como se extrai do seguinte texto, elaborado pelo promotor de justiça Carlos Eduardo Vieira da Cunha e publicada no site da CONAMP, já no contexto da Operação Lava-Jato, em resposta aos comentários do advogado de um dos réus dessa investigação:

Já dizia o ilustre taquariense, dr. Lauro Guimarães: "duas espécies de pessoas atacam o Ministério Público: aqueles que não o conhecem, e aqueles que o conhecem muito bem". E arrematava: "os primeiros, ignoram nossas atribuições; já os segundos, são os que transgridem a lei, os delinquentes, cuja punição é nosso dever alcançar".

Fico pensando na reação do saudoso colega ao ler o artigo publicado, neste mesmo espaço, do advogado criminalista Cezar Bitencourt, que, tomando como base uma postura supostamente "arbitrária e prepotente" de um membro do Ministério Público do Rio de Janeiro em relação ao ex-governador Sérgio Cabral, atacou a instituição.

O articulista sustenta, em resumo, que o Ministério Público estaria exercendo um "excessivo poder institucional" que a Constituição não lhe teria atribuído, citando, como exemplo da tal "exacerbação de poderes", a Operação Lava-Jato. "São tempos bicudos que a sociedade espera não perdurem por muito tempo", arrematou o procurador de Justiça aposentado.

Tempos bicudos? Ora, colega, tempos bicudos eram os do autoritarismo, do fechamento do Congresso Nacional, do exílio, assassinatos e tortura, da hipertrofia do Poder Executivo (em grande parte ainda presente, vide a forma de indicação dos membros do Supremo Tribunal Federal), da falta de autonomia do Ministério Público, época dos "arquivadores-gerais da República", em que a sujeira da corrupção era varrida para debaixo do tapete.

Este é o "tempo bicudo" que a sociedade espera não volte mais!

Por isso é tão importante manter íntegra, ativa e combativa a instituição do Ministério Público, exatamente como o legislador constituinte a concebeu, independente, para que os seus membros possam bem se desincumbir das suas relevantes missões.

Missões estas, aliás, que não se resumem à esfera criminal, mas se estendem à proteção da criança e do adolescente, das populações indígenas, do meio ambiente, do alimento saudável, da educação de qualidade, do patrimônio público, e tantas outras, que fazem do Ministério Público uma instituição reconhecida e respeitada por uma sociedade farta dos desvios, da corrupção e da impunidade que nos desafiam quotidianamente.

O Ministério Público faz parte dos tempos de mudança, do respeito à lei e da efetivação da Justiça, novos tempos que a sociedade, tenho certeza, pelo menos a grande maioria, espera que perdurem para sempre. (CUNHA, 2018).

Feitos esses esclarecimentos, observa-se que melhor sorte tiveram as novas medidas de controle da atuação dos promotores de justiça propostas no contexto da reforma do Poder Judiciário materializada na Emenda Constitucional nº 45/2004.

Entre as diversas inovações trazidas por essa emenda constitucional, merece especial atenção, em primeiro lugar, a proibição dos promotores de justiça tomarem parte em atividade político-partidária – inovação que já tinha sido defendida, em 1977, por Siqueira Netto, no contexto do V Congresso Nacional do Ministério Público -, e, em segundo lugar, a criação dos dois conselhos nacionais – o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho

Nacional do Ministério Público (CNMP). Esses novos órgãos teriam a tarefa de coordenar e controlar as atividades administrativas e financeiras dos diversos tribunais e ministérios públicos espalhados pelo país. Em razão do objeto do presente trabalho, vou me deter especificamente na estrutura do Conselho Nacional do Ministério Público, que, com o tempo, passou a ser um ator importante na inovação das estruturas e dos discursos acerca do Ministério Público.

O Conselho Nacional do Ministério Público é um órgão público interno à estrutura Ministério Público nacional – categoria que engloba todos os ministérios públicos estaduais e o Ministério Público da União -, e, nessa medida, o controle que ele exerce sobre essas instituições é tido como uma modalidade de “controle interno”, e não de “controle externo”, como aquele que os ministérios públicos exercem sobre as polícias judiciárias. Assim, ao menos de acordo com essa série de sentido, a atividade do Conselho Nacional do Ministério Público constituiria um caso do Ministério Público controlando a si mesmo, o que seria menos ofensivo à autoimagem da instituição. Além disso, a opção pela criação de um órgão de controle interno deve ser compreendida no contexto da Reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/2004), pois foi criado também um órgão semelhante na estrutura do Poder Judiciário nacional, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Dessa forma, durante a tramitação do projeto que resultou nessa emenda constitucional, promotores de justiça e juízes criaram uma frente única para resistir à criação de um órgão de controle externo das respectivas instituições, o que, por sua vez, conduziu à solução intermediária de criar os referidos órgãos de controle interno. Afinal, a existência de um órgão de controle externo significaria, para qualquer dessas instituições, a perda de parte de sua autonomia, e, portanto, de parte de seu poder, e, além disso, as marcaria como entidades que, para o seu correto funcionamento, dependeriam de intervenção exterior.

A composição desse conselho é heterogênea. São 8 promotores de justiça – especificamente, o Procurador-Geral da República, que é o seu presidente, 4 promotores de justiça do Ministério Público da União, 3 promotores dos ministérios públicos estaduais – e 06 “conselheiros externos”, ou seja, estranhos à carreira de promotor de justiça – 2 juízes, 2 advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e 2 dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal (art. 130-A da Constituição Federal de 1988). Assim,



a ampla maioria de promotores de justiça na composição do Conselho Nacional do Ministério Público reforça a ideia de que ele seria um órgão interno à instituição.

Nota-se, no entanto, que o ponto mais polêmico acerca do Conselho Nacional do Ministério Público é o alcance de suas atribuições, que são descritas no seguinte trecho do texto constitucional:

Art. 130-A. O Conselho Nacional do Ministério Público compõe-se de quatorze membros nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, para um mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo:

[...]

§ 2º Compete ao Conselho Nacional do Ministério Público o controle da atuação administrativa e financeira do Ministério Público e do cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, cabendo-lhe:

I zelar pela autonomia funcional e administrativa do Ministério Público, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

II zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Ministério Público da União e dos Estados, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência dos Tribunais de Contas;

III receber e conhecer das reclamações contra membros ou órgãos do Ministério Público da União ou dos Estados, inclusive contra seus serviços auxiliares, sem prejuízo da competência disciplinar e correicional da instituição, podendo avocar processos disciplinares em curso, determinar a remoção, a disponibilidade ou a aposentadoria com subsídios ou proventos proporcionais ao tempo de serviço e aplicar outras sanções administrativas, assegurada ampla defesa;

IV rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de membros do Ministério Público da União ou dos Estados julgados há menos de um ano;

V elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias sobre a situação do Ministério Público no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar a mensagem prevista no art. 84, XI.

Chamo a atenção especialmente para o poder do Conselho Nacional de regulamentar a autonomia administrativa e financeira dos ministérios públicos, de anular atos administrativos praticado por essas instituições e, por fim, de avocar, de chamar para si, qualquer procedimento disciplinar em curso contra promotores de justiça. Essas atribuições reduzem significativamente a autonomia dos ministérios públicos, o que é agravado pela falta de clareza do texto constitucional acerca, por exemplo, dos limites desse poder de regulamentação conferido ao Conselho Nacional do Ministério Público

Nota-se que a criação do Conselho Nacional foi ressentida pelos ministérios públicos locais, principalmente por parte de seus grupos dirigentes, cujo poder foi diminuído por esse novo arranjo institucional. Todavia, mais uma vez, é necessário cuidado para não reduzir esse conflito a uma simples disputa de poder, ignorando a história da instituição, que, desde

a Primeira República, é marcada por uma constelação de ministérios públicos autônomos, organizados apenas frouxamente entre si, primeiro por entidades representativas de âmbito nacional como a CONAMP e o Conselho Nacional de Procuradores-Gerais, e depois pelas leis orgânicas do Ministério Público. É essa tradição que é desafiada pela criação do Conselho Nacional, e que está na raiz do ressentimento em relação a essa inovação.

Nesse contexto, é possível afirmar que o Conselho Nacional constituiria um mecanismo de imposição de um isomorfismo coercitivo entre os ministérios públicos, distante, nessa medida, da construção negociada da consciência nacional do Ministério Público que marcou o processo histórico que teve início com a fundação da CONAMP e se concluiu, em larga medida, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Afinal, em razão do número de conselheiros, se uma medida for do interesse do Ministério Público da União e dos “conselheiros externos”, mas não dos ministérios públicos estaduais, o primeiro grupo tem condições de impor a sua vontade. A mesma coisa ocorre quando a medida for de interesse dos ministérios públicos estaduais e dos “conselheiros externos”, mas não do Ministério Público da União. Somente quando a proposta for de interesse do conjunto dos promotores de justiça, é que ela terá segurança de prevalecer, mesmo em contraposição à vontade dos “conselheiros externos”.

Essas considerações mostram-se especialmente relevantes, quando se observa a existência de disputas também entre os interesses do Ministério Público da União, em especial do Ministério Público Federal, e os ministérios públicos estaduais. Serve como exemplo disso a pretensão do Ministério Público Federal de ter o monopólio do poder de postular perante os tribunais superiores, em especial o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF), em detrimento dos ministérios públicos estaduais. De acordo com essa visão, se um ministério público estadual quisesse recorrer, por exemplo, de uma decisão do STJ, em um processo que era originalmente de sua atribuição, teria que solicitar ao Ministério Público Federal que tomasse essa providência em seu nome, e este somente agiria se, dentro da sua independência funcional, concordasse com a tese a ser apresentada no recurso. Ou seja, o Ministério Público Federal se apresentava como um filtro do que os ministérios públicos estaduais – e também os demais ramos do Ministério Público da União, como o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – poderiam levar ao conhecimento dos tribunais superiores.

Trata-se de uma polêmica que se arrastou ao longo dos anos, com decisões judiciais para ambos os lados, e somente foi resolvida definitivamente no julgamento pelo STF do Recurso Extraordinário nº 985.392 do Rio Grande do Sul, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e julgado em maio de 2017. Nessa decisão, o STF entendeu que os “Ministérios Públicos dos Estados e do Distrito Federal têm legitimidade para propor e atuar em recursos e meios de impugnação de decisões judiciais em trâmite no STF e no STJ, oriundos de processos de sua atribuição, sem prejuízo da atuação do Ministério Público Federal”, que atuará nesses casos como fiscal da lei.

O cerne dessa discussão é a competição entre esses dois setores do Ministério Público pelo poder de atuar junto a tribunais superiores, cujo poder tem crescido nos últimos anos diante do progressivo fortalecimento, dentro do campo jurídico, do discurso do ativismo judicial, como será examinado mais adiante. Todavia, esse debate não tem impacto imediato nos discursos acerca do Ministério Público, mas sua menção é importante para evidenciar a existência de divergências e conflitos entre os próprios promotores de justiça. Isso é importante para dissipar ilusões sobre uma homogeneidade monolítica de pensamentos e de interesses entre promotores de justiça, bem como para compreender o papel que, com o tempo, é assumido pelo Conselho Nacional: um importante espaço de discussão e resolução de todos os conflitos internos e externos da carreira.

Dito isso, para além da resistência e do incremento do controle, outra forma de disputa em torno do discurso reconstruído acerca do Ministério Público assume a forma da concorrência com outras instituições e carreiras. É o caso, por exemplo, do embate entre promotores de justiça e defensores públicos, em razão da edição da Lei 11.448/2007, que concedeu também às defensorias públicas a legitimidade para ajuizar a ação civil pública. Ressurgiu então o fantasma do *ombudsman*, de um concorrente relevante pelo protagonismo na defesa dos direitos coletivos – muito embora o inquérito civil público tenha continuado domínio exclusivo dos promotores de justiça.

Em face dessa alteração legislativa, ainda em 2007, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) – entidade representativa do conjunto dos promotores de justiça brasileiros - ajuizou perante o Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.943 do Distrito Federal, ao argumento que a vocação institucional da Defensoria Pública seria a assistência jurídica aos mais pobres, àqueles que não podem pagar pelo acesso à justiça sem prejuízo do seu sustento, nos termos do art. 134

da Constituição Federal de 1988, indicado como dispositivo constitucional violado pela referida lei<sup>85</sup>. Assim, de acordo com a CONAMP, para a Defensoria Pública poder atuar, essas pessoas deveriam ser “pelo menos, individualizáveis, identificáveis”. Isso é relevante porque a impossibilidade da individuação de seus titulares é a característica principal de uma das espécies de direitos coletivos, os chamados direitos difusos, como o meio-ambiente e o patrimônio histórico e cultural. Assim, embora a CONAMP tenha requerido a declaração da inconstitucionalidade da Lei 11.448/2007 como um todo, solicitou que, no mínimo, fosse declarada inconstitucional a atuação da Defensoria Pública na defesa dos direitos difusos. Em sua manifestação como fiscal da lei, a Procuradoria-Geral da República alinhou-se ao entendimento da CONAMP.

Em contraposição, conjuntamente com outras entidades, a Associação Nacional de Defensores Públicos (ANADEP) arrazouo que a inclusão da Defensoria Pública no rol dos legitimados para a proposição da ação civil pública está inserida num processo histórico de contínua expansão dos mecanismos de proteção dos direitos coletivos, iniciado, no Brasil, no começo da década de 1980. Merece realce que, mesmo antes dessa lei, a Defensoria Pública já podia ajuizar ações civis públicas, mas não em nome próprio, apenas na qualidade de representante processual de associação que, nos termos da Lei de Ação Civil Pública, tivesse ela mesma legitimidade para tanto.

Por fim, o Supremo Tribunal Federal considerou constitucional a legitimidade de a Defensoria Pública ajuizar a ação civil pública. Na decisão, acatou os argumentos trazidos pela Associação Nacional de Defensores Públicos, bem como enfatizou, repetidas vezes, a importância do trabalho da Defensoria Pública na efetivação dos direitos fundamentais dos mais necessitados, tanto pela orientação jurídica quanto pela defesa desses direitos em juízo, elemento central do discurso de valorização dos defensores públicos. A seguinte passagem resume bem o raciocínio acolhido pelo STF:

A interpretação sugerida pela Autora desta ação tolhe, sem razões de ordem jurídica, a possibilidade de utilização de importante instrumento processual (a ação civil pública) capaz de garantir a efetividade de direitos fundamentais de pobres e ricos a partir de iniciativa processual da Defensoria Pública. [...]. Não fosse suficiente a ausência de vedação constitucional da atuação da Defensoria Pública na tutela

---

<sup>85</sup> Na sua redação original, que ainda estava em vigor ao tempo desse debate, o art. 134 da Constituição Federal de 1988 dispunha o seguinte: “A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV”. Depois, parcialmente em resposta à polêmica ora em exame, a Emenda Constitucional nº 80/2014 modificou o texto do art. 134, que passou a mencionar, entre as atribuições da Defensoria Pública, a defesa dos direitos coletivos dos necessitados: “A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal”.

coletiva de direitos, inexistente também, na Constituição brasileira, norma que assegura exclusividade, em favor do Ministério Público, para o ajuizamento de ação civil pública.

O acréscimo, pela Lei 11.448/2011, da Defensoria Pública no rol legal de legitimados para o ajuizamento da ação civil pública, foi seguido pela Lei Complementar nº 132/2009, que modificou a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública (Lei Complementar nº 80/1940), a fim de incluir a defesa coletiva dos necessitados entre os objetivos institucionais da Defensoria Pública. Essa nova missão da instituição foi depois inscrita na própria Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 80/2014. A par da sua alegada utilidade na defesa dos necessitados, a rápida sucessão de inovações legislativas parece indicar um esforço intencional, nesse sentido, por parte dos grupos dirigentes da Defensoria Pública, guiados por um discurso de valorização profissional. Pelas semelhanças, aparentemente esse movimento tomou como parâmetro a trajetória do Ministério Público, principalmente ao longo da década de 1980.

Dessa forma, o desenvolvimento desse discurso de valorização da carreira de defensor público exemplifica não apenas a competição, mas também a mimese como um mecanismo de reação ao discurso reconstruído acerca do Ministério Público.

Com a fantástica expansão, nas últimas décadas, do campo jurídico em geral, e das atribuições do Ministério Público em específico, essa é apenas uma reduzida amostra das disputas em torno dos discursos sobre o Ministério Público. Todavia, considero suficiente para demonstrar que, embora o cerne do discurso reconstruído acerca do Ministério Público, continue hegemônico dentro do campo jurídico, o contexto social em que ele surgiu e alcançou dominância se alterou. Isso fez com que os intelectuais orgânicos do Ministério Público assumissem uma posição defensiva em relação a vários temas, como se viu nos parágrafos antecedentes. No entanto, em outras searas, eles assumiram uma postura ativa, no sentido de desenvolver o discurso reconstruído acerca do Ministério Público ou mesmo elaborar novos discursos de valorização da instituição.

## **Capítulo 04 – Desdobramentos do discurso reconstruído acerca do Ministério Público**

No capítulo anterior, foi examinada a trajetória de construção e consolidação daquilo que chamei de discurso reconstruído acerca do Ministério Público, desde a fundação da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) em 1971 até a criação do Conselho Nacional do Ministério Público em 2004, passando por marcos importantes na elaboração desse discurso, como a Lei de Ação Civil Pública, a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Improbidade Administrativa.

O presente capítulo pretende examinar alguns dos desdobramentos da consolidação do discurso reconstruído.

Em primeiro lugar, optou-se por fazer um exame mais detido de uma questão que atravessou toda a narrativa histórica trazida acima: qual o lugar do Ministério Público na estrutura do Estado brasileiro? Como se viu, ora ele foi associado ao Poder Executivo, ora ao Poder Judiciário e, depois da Constituição Federal de 1988, foi classificado simplesmente como “função essencial à justiça”, juntamente com a Advocacia Pública, a Advocacia Privada e a Defensoria Pública. Como se verá, trata-se de questão decorrente do sucesso do discurso reconstruído de extrair o Ministério Público da estrutura do Poder Executivo, e tem importantes repercussões para as estratégias de valorização da carreira de promotor de justiça.

Por sua vez, na sua nova configuração, a grande esfera de atuação do Ministério Público torna impossível, no contexto desta pesquisa, abordar o impacto desse discurso em cada uma dessas áreas de atuação especificamente. Dessa maneira, foram necessárias uma simplificação e um recorte. A simplificação se deu pelo agrupamento dessas atribuições em dois conjuntos: as atribuições criminais, relacionadas à investigação criminal e a acusação no processo penal; e as atribuições relacionadas à defesa de direitos coletivos e controle de políticas públicas. Essa divisão deixa de fora segmentos importantes de atribuições do Ministério Público, como a sua atuação como fiscal da lei. Todavia, mais uma vez, foi um recorte necessário. Portanto, considere os assuntos escolhidos como os mais relevantes, para compreender os desdobramentos do discurso reconstruído do Ministério Público.

### **1. A natureza jurídica do Ministério Público**

Como se viu ao longo do exame da história dos discursos acerca do Ministério Público, há uma intensa discussão acerca da posição do Ministério Público em relação às demais instituições estatais.

Tal discussão é antiga. Remonta, no mínimo, a 1903, quando Rui Barbosa buscou caracterizar o Ministério Público como parte do Poder Judiciário, e os promotores de justiça, como uma espécie de magistrado:

“Onde quer”, dizia ele, “que se vá buscar, a tal respeito, a lição dos mestres e o ditame das legislações, se achará que o Poder Judiciário abrange, com os juizes e tribunais, o ‘ministério público’, elemento integrante e substancial da magistratura investida nas funções de justiça”.

[...]

“O Decreto nº 848 de 1890, porém, não favorece menos esta conclusão. Segundo ele, ao Ministério Público incumbe “dizer do direito” nas causas da competência federal, ‘velar pela execução das leis’, ‘defender a jurisdição dos Tribunais Federais’. Tais atribuições, não sendo nem legislativas, nem administrativas, são evidentemente judiciais; razão por que, abrigada a independência dos procuradores gerais sob a garantia da vitaliciedade, escudou aquele decreto a dos procuradores seccionais com o prestígio da inamovibilidade temporária, assemelhando-se a condição, por esse lado, à dos juizes substitutos”. (BARBOSA, Rui. Parecer, *apud* VALLADÃO, Alfredo, 1973, p. 11-12).

Observa-se que essa discussão, desde a sua origem, não é sem consequências práticas, uma vez que o parecer de Rui Barbosa, ao qual pertence o excerto transcrito, refere-se a um caso de um procurador da república, cuja candidatura a um cargo eletivo foi impugnada, por ele supostamente pertencer à magistratura.

Dito isso, como se viu, o promotor de justiça Alfredo Valladão discordava da visão de Rui Barbosa e, já em 1914, caracterizou o Ministério Público como um “Quarto Poder”:

Certamente, as atribuições do Ministério Público não são nem legislativas, nem administrativas; mas, também, não são, propriamente, judiciárias.

Ele não julga: promove.

[...]

A Constituição, no referido artigo, considera órgãos da soberania nacional, o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, mas não repartiu entre esses departamentos a soberania nacional, porque esta é uma e indivisível.

Há funções que não são legislativas, administrativas ou judiciárias, e nem por isso deixam de ser funções políticas garantidas pela Constituição.

O eleitorado não é um poder eminentemente político, o voto não é a mais genuína expressão de soberania nacional? Entretanto, o poder eleitoral, para ser considerado tal, não precisa ser encaixado a martelo na tricotomia do art. 15 da Constituição<sup>86</sup>.

[...]

Mas, se o órgão do Ministério Público não é propriamente um *magistrado*, se não pertence ao Poder Judiciário, se não exerce a *magistratura judicante*, é contudo um magistrado, na acepção translata da palavra.

Esta, a sua denominação consagrada e para exprimir a superioridade das funções que ele exerce.

---

<sup>86</sup> Art 15 - São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si.

[...]

Se todos os escritores, cuja opinião deixei saliente, proclamam que o Ministério Público é o representante da Sociedade e da lei, não se compreende que, ao mesmo tempo, o qualifiquem de *representante* do Executivo.

A sociedade e a lei podem ser ofendidas pelo Executivo.

Da mesma forma, o podem ser pelo Legislativo (visto que não é permitido tomar deliberações contra a lei máxima – a Constituição), e pelo Judiciário, em decisões que mereçam recorridas.

E não se concebe que o Ministério Público, que deve promover a reparação da ofensa, seja representante de qualquer destes poderes.

[...]

Ele se apresenta com a figura de um verdadeiro poder do Estado.

Se Montesquieu tivesse escrito hoje o “Espírito das Leis”, por certo não seria tríplice, mas quádrupla, a *Divisão dos Poderes*.

Ao órgão que legisla, ao que executa, ao que julga, um outro órgão acrescentaria ele – o que *defende* a sociedade e a lei, perante a Justiça, parta a ofensa donde partir, isto é, dos indivíduos ou dos próprios poderes do Estado!

(VALLADÃO, 1973, p. 27-33).

Com o tempo, essa imagem do Ministério Público como “Quarto Poder” ganhou força e adentrou o imaginário do campo jurídico. Por exemplo, estava amplamente presente nos textos apresentados no I Congresso Nacional do Ministério, como se extrai da leitura dos artigos “Relações entre o Ministério Público e a Magistratura” de autoria do promotor de justiça João Batista de Arruda Sampaio – pai do constituinte Plínio de Arruda Sampaio (SAMPAIO, 1942) - e “Ministério Público do Brasil” do promotor de justiça Leôncio de Salignac e Sousa (SOUSA, 1942), ambos reunidos nos anais desse evento. Porém, havia resistência a essa ideia, como se extrai do já referido texto “Ministério Público: uma nova estratégia para seu aperfeiçoamento” (1977) do promotor de justiça Carlos Siqueira Netto:

Parece que paira, sobre a Instituição, como um mau presságio, a gerar reservas e temores, a imagem do falecido “quarto poder”, de há muito enterrada, pois se justificou um determinado momento de afirmação institucional, não mais corresponde ele à realidade das postulações que o “Parquet” vem elaborando, agora, em nível nacional, com postura ideológica mais nítida, qualquer que seja sua posição: integrando o Executivo ou o Judiciário, independentemente de se constituir em “categoria à parte”.

Mas, a qualquer pretensão digna de realce, logo aparece quem argumente que, não sendo um Poder, a exemplo do Judiciário, não teria sentido se lhe atribuir funções de relevo, independência funcional ou posições de destaque, devendo sujeitar-se, a rigor, às mesmas posturas do funcionalismo em geral, embora qualificado. (NETTO, 1977, p. 687-688).

Ou seja, o autor considera que a qualificação do Ministério Público como um “Quarto Poder” criou “reservas e temores” e, por consequência, dificuldades e resistências políticas, na luta pela obtenção de novas atribuições e prerrogativas para os promotores de justiça. Daí a sua preocupação em se afastar dessa imagem, para viabilizar a sua nova estratégia para engrandecimento do Ministério Público, que, em conjunto com o esforço de outros juristas



orgânicos, resultou no discurso reconstruído acerca do Ministério Público. Chama a atenção ainda no texto transcrito a contrariedade em face daqueles que, não reconhecendo um estatuto jurídico especial para o Ministério Público, querem lhe sujeitar “às mesmas agruras do funcionalismo em geral, embora qualificado”.

Todavia, qual seria esse estatuto especial? Seria possível, sem mobilizar a ideia de “Quarto Poder”, ressuscitar a imagem do promotor de justiça como uma espécie de magistrado, embora não um magistrado judicante?

Dessa maneira, observa-se que o tema é de difícil equacionamento não só em termos de discurso jurídico, mas também do ponto de vista político. Essas dificuldades levaram alguns autores, inclusive de renome entre os intelectuais orgânicos do Ministério Público, a adotar uma postura relativamente evasiva sobre o tema. É o que se vê, por exemplo, no posicionamento do promotor de justiça Hugo Nigro Mazzilli:

Seja considerado sob o ângulo de órgão do Estado ou como instituição social, seja sob o ângulo do conjunto de funções judiciais ou extrajudiciais dos quais é encarregado, o Ministério Público é estudado em diversas áreas, [...]. Embora não seja um Poder de Estado, o Ministério Público alcançou na Constituição Federal de 1988 as mesmas garantias de Poder. Seu posicionamento constitucional, suas autonomias, funções, atribuições e vedações, a independência funcional de seus membros, todos esses fatores colocaram-no como instituição essencial do Estado não só nas suas formas já clássicas de atuação, mas também, e principalmente, no combate à criminalidade organizada, na defesa dos mais caros interesses sociais e transindividuais, como os do meio ambiente e do consumidor, no combate à improbidade administrativa, na defesa do patrimônio público e social, no zelo para que os Poderes Públicos e os serviços de relevância pública observem os direitos assegurados na Constituição Federal, afora outras incontáveis atribuições. (MAZZILLI, 2015, p. 21).

Em suma, Mazzilli nega que o Ministério Público seja um novo Poder de Estado, mas, ao mesmo tempo, afirma que, pelas suas características, seria um Poder de Estado. Chega a utilizar outros termos, como “órgão de Estado” e “instituição social”, para se referir ao Ministério Público e evitar chamá-lo de Poder de Estado. Trata-se de uma argumentação escorregadia, cujo objetivo principal parece ser diferenciar o Ministério Público dos demais entes do Estado, como autarquias e fundações públicas, a fim de fortalecer o seu estatuto especial, mas sem utilizar o termo “Quarto Poder”, pelas reações negativas relatadas por Siqueira Netto (1977), que enfraqueceriam a posição do Ministério Público dentro do campo político e jurídico.

Essa discussão constitui uma peça importante da estratégia de isomorfismo do Ministério Público, pois, se ele for uma instituição equivalente a um Poder de Estado, deve receber o mesmo tratamento ou um tratamento aproximado ao de um Poder de Estado, com

vistas especialmente ao Poder Judiciário. Daí a razão do malabarismo retórico em torno da questão. Aliás, a utilidade dessa discussão para as estratégias de valorização institucional do Ministério Público está evidente já no texto de Alfredo Valladão de 1914, que extrai da caracterização do Ministério Público como “Quarto Poder” a conclusão de que seria imperativa a sua autonomia em face dos “demais” Poderes do Estado.

Nesse contexto, uma estratégia mais frutífera foi deixar de lado a discussão acerca da qualidade da instituição Ministério Público e deslocá-la para uma polêmica acerca da natureza do cargo de promotor de justiça – ou seja, percorrer o caminho oposto daquele proposto por Siqueira Netto nos momentos iniciais de construção do discurso reconstruído acerca do Ministério Público. Para tanto, passou-se a mobilizar duas categorias: o promotor de justiça como integrante de uma “carreira de Estado”, e não de uma “carreira de governo”; e a adjetivação do promotor de justiça como “agente político”. O objetivo dos dois termos é equivalente: designar um grupo de servidores públicos que, de acordo com os seus respectivos discursos de valorização, exercem atribuições cuja relevância e responsabilidade justificaram um tratamento privilegiado. Juarez de Freitas busca definir da seguinte maneira a “carreira típica de Estado”:

Nesse sentido, o Estado requer (ao mesmo tempo, suscita) o protagonismo do agente tipicamente estatal (não apenas do membro de Poder), que, com independência e sem vinculação partidária, promove o “bem de todos” (CF, art. 3º, IV). É o Estado da continuidade planejada dos serviços essenciais, do intangível equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes e da superação da lógica antagonizadora, partidária e adversarial nas relações de administração.

[...]

Pois bem: nesse contexto, todo Direito Público precisa ser enfaticamente mais de Estado do que governo e, por isso, sobressai, da presente crise, uma oportunidade ímpar de inovar e conferir aqui e noutros sistemas, a devida valorização às carreiras típicas de Estado (além de preservar aquelas que já alcançaram tal valorização por serem membros de Poder), dotando-as de autonomia, de ação integrada e cooperativa, de independência verdadeira e de ampliação da sindicabilidade.

[...]

Anteparo imprescindível para viabilizar parcerias de longo prazo, o desenvolvimento sustentável e a maior consistência intertemporal das políticas públicas, para além dos governos episódicos (por melhores que sejam) e das assimetrias inevitáveis do mercado.

[...]

Alexander Hamilton, faz tempo, observou: só o que detém controle sobre o próprio sustento mantém ativo o domínio sobre a vontade. Pessoas cuja sobrevivência depende da maré oscilante e fortuita da sorte ou da ascendência calculista de terceiros transformam-se, não raro, em servos indefesos, no mercado opressivo dos interesses econômicos e políticos.

(FREITAS, 2009, p. 01).

Observa-se que Juarez de Freitas constrói o sentido do termo “carreira típica de Estado”, principalmente a partir de sua contraposição com a inconstância da “lógica partidária” e “antagonizadora” do poder político e do mercado, que, em certas áreas estratégicas, seria incompatível com o interesse público. Dessa maneira, na raiz da construção de Juarez de Freitas está a velha desconfiança da burocracia estatal em face do campo político.

Em comparação com o argumento do “Quarto Poder”, o manejo do termo simbólico “carreira típica de Estado” permite a construção de justificativas para uma série de prerrogativas da carreira de promotor de justiça, e até mesmo, no que tange a essas prerrogativas, a sua equiparação com os juízes, sem mexer na já tradicional divisão tripartite dos Poderes do Estado elaborada por Montesquieu.

Todavia, por se tratar de mais uma “casa vazia”, o empoderamento simbólico do termo “carreira típica de Estado” possibilitou que muitas outras carreiras da burocracia estatal pleiteassem o mesmo conjunto de prerrogativas descritas por Juarez de Freitas: a autonomia da instituição (administrativa e financeira) e a independência de seus integrantes, para realizar o interesse público, com base na técnica e sem interferências do campo político. Tanto é assim que, no texto mencionado, Juarez de Freitas utiliza como exemplo de “carreira típica de Estado” os funcionários públicos responsáveis pela fiscalização tributária, e não promotores de justiça e juízes, ainda que estes comumente sejam inseridos nesse grupo.

Ora, a lógica da valorização profissional é uma lógica sempre relativa, ou seja, para que haja uma carreira mais valorizada, deve haver uma menos valorizada. Nesse contexto, a mobilização da ideia de “carreira típica de Estado” ou de “agente político” ou de “agente do Estado” parece ter alguns problemas, como estratégia para a valorização da carreira de promotor de justiça, uma vez que essa categoria, pelos seus próprios termos, deixa a porta aberta para que outras carreiras reclamem a mesma qualificação. Dessa maneira, a inclusão ou não de uma carreira passa a ser objeto de intensa disputa, como se extrai do seguinte trecho de texto elaborado pelo promotor de justiça André Luis Alves de Melo, disponível no site da própria CONAMP:

Com a necessidade de aprimoramento do serviço público iniciou-se a discussão sobre quais seriam as carreiras típicas do Estado. Não existe um marco regulatório bem definido e o debate iniciou-se em meados da década de 90, logo ainda incipiente. Em geral têm prevalecido pressões de corporações para serem consideradas como "carreiras típicas do Estado". Contudo, tem-se entendido como "carreira típica do Estado" as que exercem precipuamente funções de tributar, fiscalizar e punir, logo não há dúvidas de que Policiais, Fiscais do Estado, Auditores do Estado, Promotores e Juizes são carreiras típicas do Estado.

[...]

Retornando ao sistema de justiça ressalta-se que a Defensoria, por exemplo, não exerce Atividade Típica do Estado, embora exerça função essencial à Justiça. Função essencial e função típica do Estado não se confundem. A saúde é essencial, mas nem por isso os médicos exercem atividade típica do Estado. As atividades típicas do Estado têm um caráter de exclusividade e poder de polícia, sendo que a defensoria tem como função a assistência jurídica e esta não pode ser privativa do Estado e nem exclusiva da Defensoria. Logo, apesar de alguns setores da Defensoria pressionarem o Congresso para a aprovação da PEC 487-05, do PLP 28-07 e do PL 1090-07, os quais reconhecem exclusividade e reserva de mercado, a rigor o monopólio de pobre viola os direitos humanos e a ampla defesa, pois deveria caber ao Estado fomentar políticas de atendimento para que o cidadão possa ter maiores oportunidades de atendimento e não criar reserva de mercado. Quando a Constituição fala em obrigação do Estado, não significa monopólio, [...]. Com o intuito de ultrapassar esta questão técnica, alguns sustentam que as "carreiras da justiça" são típicas do Estado, mas isto é um engano, endossado por fortes pressões corporativas. Afinal, nem mesmo o conceito de Justiça é bem definido e aproveitam-se desta amplitude para criarem carreiras de Estado.

A assistência jurídica é uma atividade privada de interesse social, mas não uma atividade privativa do Estado. Isso não a faz menos importante, afinal a assistência à saúde, assistência educacional, assistência social são extremamente importantes, mas não podem ter poder de polícia. Afinal, na assistência jurídica quem deve decidir é o cliente e não o prestador de serviço.

[...]

Essa questão é extremamente importante, pois a assistência jurídica precisa ser um serviço descentralizado, com políticas de incentivo e integrando outras iniciativas como ONGs, municípios, convênios e outras modalidades como isenção de impostos. Não fazendo sentido que com base em um modelo de suposta proteção sejam criados monopólios de verbas e serviço, inclusive sem a participação do cidadão que é o sujeito processual e passa a ser mero objeto, pois não teria direito de escolher (em face de regras restritivas, inclusive da OAB) e nem mesmo poderia tomar as decisões processuais, pois o assistente jurídico passaria a ser o titular processual da demanda, em uma espécie de substituição processual indireta. (MELO, 2014).

O longo trecho transcrito evidencia as tensões advindas da adoção da ideia de “carreiras típicas de Estado”, mas especificamente as disputas em torno do enquadramento, ou não, de uma carreira nessa categoria, com as consequências daí decorrentes.

O autor enfatiza que aquilo que caracterizaria o poder de império estatal seria o poder de constituir unilateralmente obrigações em face do cidadão. O manejo imediato desse poder seria o elemento caracterizador das “carreiras típicas de Estado”. Logo, por esse critério, a carreira de defensor público não estaria incluída nesse grupo, por não exercer esse poder de império, pois a sua atividade principal, a assistência jurídica dos mais pobres, poderia inclusive ser prestada por particulares. Nesse aspecto, seria semelhante aos serviços de saúde e de educação, que podem ser prestados pelo setor privado e pelo setor público.

O texto traz ainda uma intertextualidade expressa, na medida em que busca responder o argumento de que a carreira de defensor público constituiria sim uma “carreira típica de

Estado”, pois seria uma carreira da justiça, como a de juiz e de promotor de justiça, e toda carreira da justiça seria uma “carreira típica de Estado”.

Independentemente do mérito de cada uma dessas posições, importa notar a fluidez do conteúdo da referida categoria, a sua mobilização mais ou menos livre para os fins retóricos do interlocutor, o que evidencia a sua característica como uma “casa vazia”.

Essa estratégia discursiva de retornar o foco para a carreira, de modo a evitar a discussão sobre o local do Ministério Público na estrutura do Estado brasileiro, não foi seguido em outros segmentos do discurso de valorização da instituição. Regra geral, continua em vigor a ideia de que a valorização da carreira de promotor de justiça passa, em primeiro lugar, pela valorização do Ministério Público. No próximo segmento, serão examinados mais alguns exemplos dessa estratégia, agora no contexto da discussão sobre o papel do Ministério Público no sistema de justiça criminal.

## **2. O Ministério Público e o sistema de justiça criminal**

Na Constituição Federal de 1988, é atribuição do Ministério Público “promover privativamente a ação penal pública, na forma da lei” (art. 129, I, da CF/88). Como a maior parte dos crimes é de ação penal pública<sup>87</sup>, o Ministério Público é uma peça importante no sistema de justiça criminal, na medida em que cabe a ele, por meio da denúncia, dar início ao processo criminal e delimitar a acusação. A denúncia traz uma narrativa dos fatos considerados criminosos, e tem como base as informações reunidas antes do processo, na grande maioria das vezes por meio do inquérito policial, um procedimento investigatório conduzido no âmbito de outra instituição: a Polícia Judiciária, composta pelas polícias civis e pela Polícia Federal.

O local do Ministério Público no sistema de justiça criminal tem consequências na configuração dos discursos acerca dessa instituição. Ele ocupa uma posição intermediária na apuração da maior parte dos crimes. Regra geral, essa investigação começa na Polícia Judiciária. Depois, ela prossegue em idas e vindas periódicas entre a Polícia Judiciária – quer dizer, o conjunto composto pelas polícias civis e a polícia federal - e o Ministério Público, até que seja reunido um conjunto probatório mínimo – chamado no discurso jurídico de

---

<sup>87</sup> Por outro lado, são chamados de crimes de ação penal privada, aqueles crimes que a lei deixa a critério da vontade da própria vítima ou seus sucessores no caso de morte, a iniciativa da ação penal. Nesse caso, o Estado continua sendo o titular do poder de punir, mas excepcionalmente a ação penal será levada adiante por um particular. É o caso, por exemplo, da maioria dos crimes contra a honra, como os de injúria, difamação e calúnia (art. 145 do Código Penal).

“justa causa” - para o oferecimento da denúncia e a instauração do processo criminal. Se iniciado o processo criminal, o Ministério Público passa a ser o responsável por reproduzir perante o Judiciário as provas reunidas na fase preliminar, bem como produzir outras, na medida em que for necessário para que o juiz afaste qualquer dúvida razoável acerca da culpa do acusado, o que é indispensável para que seja proferida uma condenação.

Esse fluxo pode ser interrompido em vários pontos. Ainda durante a investigação preliminar, caso o Ministério Público considere que não há “justa causa” para o oferecimento da denúncia, mas também que não há linha de investigação disponível para avançar na apuração, o promotor de justiça pode promover o arquivamento do caso, o que, havendo homologação por parte do juiz, conduz ao encerramento desse procedimento. De maneira similar, ao final do processo criminal, se não houver sido produzido um conjunto de provas capaz de afastar a dúvida razoável acerca da culpa do acusado, esse deve ser absolvido pelo juiz.

Aliás, hoje é hegemônico o entendimento de que, nessas hipóteses, o próprio promotor de justiça deve requerer essa absolvição nas suas alegações finais, o que constitui um elemento simbólico importante para diferenciar o promotor de justiça dos advogados, públicos e privados. O promotor de justiça não seria, nessa perspectiva, “advogado da acusação”, obrigado a sustentá-la até o fim do processo, mas sim “fiscal da lei”, e, nessa qualidade, o objetivo último de sua atuação seria a “justiça” e não a “condenação”.

Tal construção não é neutra no seu conteúdo valorativo, pois ela possibilita a aproximação simbólica entre promotor de justiça e juiz – o que favorece o isomorfismo entre as duas carreiras -, e o distanciamento daquele em relação à advocacia, incluídos, nesse conjunto, os defensores públicos. Esse movimento é materializado inclusive na configuração da sala de audiência, onde o promotor de justiça senta ao lado do juiz, separado e distante dos advogados dos réus. Trata-se de uma prerrogativa dos promotores de justiça prevista tanto na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (art. 41 da Lei nº 8.625/1993<sup>88</sup>) quanto na Lei Orgânica do Ministério Público da União (art. 18 da Lei Complementar nº 75/1993<sup>89</sup>).

---

<sup>88</sup> Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

[...]

XI - tomar assento à direita dos Juízes de primeira instância ou do Presidente do Tribunal, Câmara ou Turma.

<sup>89</sup> Art. 18. São prerrogativas dos membros do Ministério Público da União:

I - institucionais:

a) sentar-se no mesmo plano e imediatamente à direita dos juízes singulares ou presidentes dos órgãos judiciários perante os quais oficiem;

Aliás, trata-se de regra assegurada já na primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (art. 20, III, da Lei Complementar nº 40/1981<sup>90</sup>).

Sem dúvida, o esquema apresentado constitui uma simplificação das sutilezas do discurso jurídico denominado “Direito Processual Penal”, mas é suficiente para a finalidade do presente trabalho.

Dito isso, passando para o exame do discurso do sistema de justiça criminal, observa-se que um dos seus mais importantes elementos é a ideia de sistema acusatório. Nas palavras do processualista penal Renato Brasileiro de Lima:

O sistema acusatório caracteriza-se pela presença de partes distintas, contrapondo-se acusação e defesa em igualdade de condições, e a ambas se sobrepondo um juiz, de maneira equidistante e imparcial. Aqui, há uma separação das funções de acusar, defender e julgar. O processo caracteriza-se, assim, como legítimo *actum trium personarum*. (LIMA, 2014, p. 45).

Diversamente, o chamado sistema inquisitorial “tem como característica principal o fato de as funções de acusar, defender e julgar encontrarem-se concentradas em uma única pessoa, que assume assim a vestes de um juiz acusador, chamado juiz inquisidor” (LIMA, 2014, p. 44).

O discurso jurídico majoritário considera que a Constituição Federal de 1988 adotou a ideia de sistema acusatório, ao reservar ao Ministério Público o monopólio da ação penal pública (art. 129, I, da Constituição Federal de 1988), pois, dessa maneira, houve a separação definitiva entre a função estatal de acusar e de julgar. No modelo anterior, havia raríssimas hipóteses em que o juiz, por conta própria, poderia dar início ao processo criminal (art. 26 do Código de Processo Penal de 1940<sup>91</sup>). Ou seja, ao menos no contexto brasileiro, é possível elaborar a seguinte série simbólica: Ministério Público – monopólio da ação penal pública – sistema acusatório.

A adoção do discurso do sistema acusatório tem consequências importantes para a distribuição de poderes dentro do sistema de justiça criminal:

Quanto à iniciativa probatória, o juiz não era dotado do poder de determinar de ofício a produção de provas, já que estas deveriam ser fornecidas pelas partes, prevalecendo o exame direto das testemunhas e do acusado. Portanto, sob o ponto de vista probatório, aspira-se uma posição de passividade do juiz quanto à reconstrução dos fatos. Com o objetivo de preservar sua imparcialidade, o magistrado deve deixar a atividade probatória para as partes.

---

<sup>90</sup> Art. 20. Além das garantias asseguradas pela Constituição, os membros do Ministério Público dos Estados gozarão das seguintes prerrogativas:  
[...]

III - tomar assento à direita dos Juízes de primeira instância ou do Presidente do Tribunal, Câmara ou Turma;

<sup>91</sup> Art. 26. A ação penal, nas contravenções, será iniciada com o auto de prisão em flagrante ou por meio de portaria expedida pela autoridade judiciária ou policial.

[...]

Como se percebe, o que efetivamente diferencia o sistema inquisitorial do acusatório é a posição dos sujeitos processuais e a gestão da prova. O modelo acusatório reflete a posição de igualdade dos sujeitos, cabendo exclusivamente às partes a produção do material probatório e sempre observando os princípios do contraditório, da ampla defesa, da publicidade e do dever de motivação das decisões judiciais. Portanto, além da separação das funções de acusar, defender e julgar, o traço peculiar mais importante do sistema acusatório é que o juiz não é, por excelência, o gestor da prova. (LIMA, 2014, p. 46).

Assim, a adoção do sistema acusatório significou uma transferência de poder dos juízes para os promotores de justiça e para os advogados. Todavia, isso não significou uma proibição absoluta de iniciativa probatória do juiz no processo penal. O art. 156 do Código de Processo Penal admite a produção de provas pelo juiz, “para dirimir dúvida sobre ponto relevante”, inclusive mediante a convocação de novas testemunhas. Ele pode ainda fazer perguntas para as testemunhas das partes, mas apenas depois destas. Aliás, no interrogatório do réu, o juiz assume o protagonismo, na medida em que é o primeiro a formular perguntas. Dessa forma, há um desacoplamento entre o discurso do sistema acusatório e a prática judicial, uma vez que a própria lei mantém a possibilidade de o juiz, por conta própria, produzir provas no curso do processo, sempre que considerar necessário complementar a atuação das partes para se chegar o mais próximo possível da verdadeira dinâmica dos fatos.

Isso faz com que o discurso jurídico afirme que o Brasil não adotou um sistema acusatório puro, mas sim um sistema acusatório misto ou híbrido, onde sobrevivem elementos do sistema inquisitorial. Dessa forma, a redistribuição do poder entre os atores do sistema de justiça criminal não foi tão radical como sugeriria a ideia de sistema acusatório, o que explica a ausência de maiores resistências por parte dos juízes acerca de sua adoção pelo discurso do campo jurídico brasileiro.

No que tange ainda ao papel do Ministério Público dentro do sistema de justiça criminal, merece destaque ainda a conflituosa relação entre essa instituição e a Polícia Judiciária, em especial entre promotores de justiça e delegados de polícia.

A origem da rivalidade entre essas instituições pode ser traçada, no mínimo, às discussões no contexto do projeto de lei que deu origem à primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar nº 40/81). Como se viu, nesse contexto, houve a tentativa, por parte dos grupos dirigentes do Ministério Público, de conceder ao procurador-geral de justiça a atribuição de avocar, ou seja, de chamar para si, qualquer inquérito policial em tramitação na respectiva polícia judiciária. Essa iniciativa não obteve sucesso, como também não teve sucesso, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, a proposta da



Carta de Curitiba de possibilitar a qualquer promotor avocar qualquer inquérito policial. Aquilo que está em jogo, desde essas primeiras disputas, é o poder da investigação preliminar, o poder de, antes da instauração do processo e do contraditório com a defesa, apurar a suposta prática de um crime, por meio da oitiva de testemunhas, da realização de perícias e das demais diligências apuratórias disponíveis.

Sem dúvida, desde o Código de Processo Penal de 1940, os promotores de justiça exercem um controle indireto sobre o inquérito policial, pois, nos termos do arts. 13, II, e 16 desse texto legal, o promotor de justiça pode requerer ao delegado de polícia a realização de diligência que considere indispensável para o oferecimento da denúncia. Todavia, provavelmente a partir da Lei de Ação Civil Pública, e subsequente a experiência de comandar o inquérito civil público, foi evidenciada, para os promotores de justiça, a importância de conduzir diretamente investigações também no âmbito criminal.

Nesse contexto, com o passar dos anos, foi desenvolvida a ideia de que os promotores de justiça teriam também a atribuição de investigação criminal, como decorrência lógica da sua titularidade exclusiva da ação penal pública.

Essa proposição resultou em uma intensa polêmica dentro do campo jurídico.

Aqueles contrários à essa possibilidade argumentavam que: a) a investigação pelos promotores de justiça violaria o sistema acusatório, pois criaria um desequilíbrio da paridade de armas entre acusação e defesa; b) a Constituição Federal de 1988 não lhes teria concedido a atribuição de presidir investigação criminal, mas apenas o poder de requisitar a instauração de inquérito policial; c) a atividade investigatória pré-processual seria exclusiva da polícia investigativa; d) não existiria ferramenta jurídica, com previsão em lei, para a realização da investigação pelo Ministério Público (LIMA, 2014, p. 174).

Por outro lado, os defensores da ideia buscaram rebater cada um dessas questões. O mais importante dos argumentos mobilizados foi a adoção da “teoria dos poderes implícitos”, para justificar a possibilidade de o promotor de justiça realizar por conta própria a investigação criminal. Essa teoria foi desenvolvida originalmente na Suprema Corte dos EUA, no precedente *McCulloch vs Maryland* (1819), e estabelece que “a Constituição, ao conceder uma atividade-fim a determinado órgão ou instituição, culmina por, implicitamente e simultaneamente, a ele também conceder todos os meios necessários para a consecução daquele objetivo” (LIMA, 2014, p. 174). Assim, já que o Ministério Público é o titular exclusivo da ação penal pública, e, nessa qualidade, cabe a ele decidir se os elementos de

informação disponíveis são suficientes para o ajuizamento dessa ação, estaria implícito nessa atribuição o poder de, por conta própria, reunir esses elementos de informação. Dito de outra forma, o poder do promotor de justiça realizar investigação criminal estaria implícito no dispositivo do texto constitucional que lhe atribui a titularidade exclusiva da ação penal pública.

Sustenta-se, ademais, que esse poder de investigação dos promotores de justiça não traria qualquer desequilíbrio para a paridade de armas que deve caracterizar o processo criminal, uma vez que essa apuração acontece na etapa anterior à instauração do próprio processo, quando a defesa terá oportunidade de discutir todo material reunido preliminarmente (LIMA, 2014, p. 174). Por fim, pondera-se que a Constituição Federal de 1988 não concedeu à polícia investigativa o monopólio da apuração criminal pré-processual, atribuindo também, e de forma expressa, a outros órgãos essa tarefa, como no caso das comissões parlamentares de inquérito.

Na prática, a tese da investigação criminal pelos promotores de justiça representava uma poderosa ameaça à polícia investigativa, em especial à carreira de delegado de polícia, que, até então, detinham um quase monopólio dessa fatia do poder estatal. Assim, essa ideia sofreu resistência, desde o primeiro momento, dentro do campo jurídico, não só pelos delegados de polícia, mas também por outros agentes que não desejavam mais essa expansão de poder do Ministério Público. Entre eles, pode se conceber uma grande pluralidade de motivos para essa oposição, que inclui não apenas a disputa cínica pelo poder, mas também questões identitárias, seja de um segmento do campo jurídico, como os delegados de polícia e os defensores públicos, seja dos integrantes do campo jurídico como um todo, investidos afetivamente em manter uma certa versão do discurso jurídico, que constitui a razão de ser e a razão do poder do campo jurídico como um todo. É importante ressaltar isso, para evidenciar que o discurso jurídico é algo mais do que uma simples cortina de fumaça concebida para encobrir jogadas de poder, embora essa dimensão política não possa ser deixada de lado na tarefa de compreender o ordenamento jurídico.

Feitas essas advertências, observa-se que polêmica acerca do poder de investigação criminal dos promotores de justiça perdurou por muitos anos dentro do campo jurídico, alimentando a rivalidade entre as carreiras de promotor de justiça e de delegado de polícia.

Apesar de o Superior Tribunal de Justiça (STJ) sempre ter reconhecido o poder de investigação criminal dos promotores de justiça, em julgamento ocorrido em maio de 2003

na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, no RHC 81.326/DF, de relatoria do não mais deputado federal, mas sim ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. Nesse julgamento, entendeu-se que o Ministério Público não poderia, por conta própria, proceder à investigação criminal, salvo na hipótese da prática de crime por promotor de justiça, em razão de previsão expressa das leis orgânicas do Ministério Público. Nos demais crimes, caberia ao promotor de justiça apenas requisitar a instauração de inquérito policial.

Todavia, além de essa decisão não ter sido tomada pelo conjunto dos ministros do STF, reunidos no seu Pleno, nem sequer a Segunda Turma se manteve firme nesse entendimento. Pelo contrário, nos anos subsequentes, com a mudança na sua composição, a Segunda Turma passou a entender pela legalidade da investigação criminal conduzida diretamente pelos promotores de justiça. No entanto, faltava ainda uma manifestação do Plenário do Supremo Tribunal Federal, com a presença de seus 11 ministros, para dar solução, de forma mais definitiva, à polêmica.

Nesse ambiente de indefinição, em outubro de 2006, o Conselho Nacional do Ministério Público edita a Resolução nº 13/2006, que traz a regulamentação a investigação criminal por parte dos promotores de justiça. Trata-se de uma resposta à crítica de que essa ferramenta jurídica não teria previsão em qualquer texto legal, mas, ao mesmo tempo, se insere na polêmica sobre até que ponto vai o poder regulamentador do CNMP, e, a partir de qual limite, a sua atuação constitui uma invasão da competência do Congresso Nacional, uma vez que se trata de matéria cuja competência é reservada a lei federal, conforme determina a Constituição Federal de 1988, pois se trata supostamente de criação de norma de processo penal. Contudo, mesmo com essa resolução, a polêmica continuou acesa.

Foi nesse contexto em que foi proposta o Projeto de Emenda Constitucional nº 37/2011 (PEC 37), que, na sua redação original, propunha que a investigação criminal incumbiria “privativamente às polícias federal e civis dos Estados e do Distrito Federal”. O autor da proposta foi o Deputado Federal Lourival Mendes (PT do B/MA)<sup>92</sup>. Como justificção para a proposta, arrazoou-se o seguinte:

A falta de regras claras definindo a atuação dos órgãos de segurança pública neste processo tem causado grandes problemas ao processo jurídico no Brasil. Nessa linha, temos observado procedimentos informais de investigação conduzidos em instrumentos, sem forma, sem controle e sem prazo condições absolutamente contrárias ao estado de direito vigente.

---

<sup>92</sup> Antes de se tornar parlamentar, Lourival Mendes tinha sido delegado de polícia e presidente da Associação dos Delegados de Polícia do Maranhão.

Dentro desse diapasão, vários processos têm sua instrução prejudicada e sendo questionado o feito junto aos Tribunais Superiores. Este procedimento realizado pelo Estado, por intermédio exclusivo da polícia civil e federal propiciará às partes – Ministério Público e a defesa, além da indeclinável robustez probatória servível à propositura e exercício da ação penal, também os elementos necessários à defesa, tudo vertido para a efetiva realização da justiça.

É importante destacar as imprescindíveis lições de Alberto José Tavares da Silva, que preleciona:

“Ao Ministério Público nacional são confiadas atribuições multifárias de destacado relevo, ressaíndo, entre tanta, a de fiscal da lei. A investigação de crime, entretanto, não está incluída no círculo de suas competências legais. Apenas um segmento dessa honrada instituição entende em sentido contrário, sem razão.

Não engrandece nem fortalece o Ministério Público o exercício da atividade investigatória de crimes, sem respaldo legal, revelador de perigoso arbítrio, a propiciar o sepultamento de direitos e garantias inalienáveis dos cidadãos.

O êxito das investigações depende de um cabedal de conhecimentos técnico-científicos de que não dispõe os integrantes do Ministério Público e seu corpo funcional. As instituições policiais são as únicas que contam com pessoal capacitado para investigar crimes e, dessarte, cumprir com a missão que lhe outorga o art. 144 da Constituição Federal.

A todos os cidadãos importa que o Ministério Público dentro dos ditames da lei, não transija com o crime e quaisquer tipos de ilicitudes”.

Observa-se com facilidade que o objetivo desse projeto de emenda constitucional era restabelecer o quase monopólio da Polícia Judiciária sobre a investigação criminal, que existia antes da disseminação da tese da possibilidade de investigação criminal pelos promotores de justiça, em claro paralelismo aos esforços dos grupos dirigentes do Ministério Público para constituir monopólios para a instituição, principalmente ao longo da década de 1980. Para tanto, além de fazer referência a argumentos tipicamente jurídicos, como a falta de texto legal que regulamente a investigação pelo Ministério Público – sem mencionar a regulamentação elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público -, o texto do projeto refere-se também a elementos simbólicos que parecem constituir a base de um novo discurso de valorização da Polícia Judiciária. Seriam eles os seguintes: a existência de um saber policial específico, de caráter eminentemente prático, não compartilhado por outras instituições não-policiais; e a missão institucional de produzir elementos informativos sobre o suposto fato criminoso para a utilização não apenas do Ministério Público, mas também pela defesa, uma vez instaurado o processo criminal.

Em termos de discurso de valorização, os grupos dirigentes da Polícia Judiciária parecem ter feito uma aposta distinta daquela dos grupos dirigentes da Defensoria Pública. Enquanto estes últimos buscaram construir uma associação simbólica entre Defensoria Pública e a proteção de direitos coletivos, o primeiros grupo buscou construir a ideia do delegado de polícia como um magistrado neutro, cujo saber policial e neutralidade constituiria a garantia de que as informações produzidas pela investigação por ele presidida

poderia ser utilizada tanto pela acusação quanto pela defesa no curso do processo criminal. Para essa visão, a Polícia Judiciária não investigaria apenas para trazer elementos informativos para o Ministério Público formar a sua opinião acerca da necessidade e da configuração da acusação, como a questão é comumente retratada por parte do campo jurídico.

Esse novo discurso de valorização da Polícia Judiciária, e principalmente da carreira de delegado de polícia, ganhou mais densidade ao longo dos debates em torno da PEC 37. É o que se extrai das notas técnicas emitidas por diversas associações representativas dos delegados de polícia, ao longo desse processo de discussão. Nesse contexto, chamo a atenção especificamente para o seguinte trecho da nota técnica emitida pelo Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil (CONCPC), divulgada em 28/08/2012<sup>93</sup>:

O ordenamento jurídico pátrio optou pelo sistema de persecução criminal acusatório, que se caracteriza pela clara distinção entre as figuras do profissional que investiga (delegado de polícia), que promove a defesa (advogado), que acusa (membro do Ministério Público) e do que julga (juiz) o crime. Em consonância com o aludido sistema, tais papéis não podem ser invertidos, sob pena de provocar grave e irreparável desequilíbrio na relação processual criminal.

Nesse trecho, observa-se uma tentativa de reformular o discurso do sistema acusatório, de modo a acrescentar ao lado da relação triangular entre acusação-juiz-defesa, a relação triangular entre acusação-polícia judiciária-defesa. Por meio dessa construção, buscava-se uma aproximação simbólica entre as carreiras de delegado de polícia e de juiz, uma vez que ambos ocupariam uma posição neutra nesse novo sistema acusatório. Trata-se de um discurso de valorização profissional com um relevante grau de maturidade, e um inegável avanço, em termos de sofisticação, quando comparado com o discurso meramente reativo apresentado pelos grupos dirigentes da Polícia Judiciária na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988.

Na sequência, a nota técnica parte para o ataque direto ao Ministério Público, buscando associar à instituição diversos elementos simbólicos de valor negativo:

O Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil tem acompanhado, atônito, ao movimento de "imperialismo constitucional" que vem sendo promovido pelo Ministério Público, que tem marchado por sobre atribuições constitucionalmente cometidas a outros órgãos e poderes da república. Nesse sentido temos que o parquet, em clara afronta ao princípio da legalidade, de forma seletiva e despida de quaisquer regras ou mecanismos de controle, vem promovendo investigações para a coleta de provas que atendam unicamente à sua estratégia de acusação, ostentando a maioria delas o propósito exclusivamente midiático, em grave violação ao que dispõe o art.144 da Carta Magna. Ademais, paralelamente, o

---

<sup>93</sup> Esse documento está disponível em: [http://www.adepolrj.com.br/adepol/noticia\\_online\\_dinamica.asp?id=437](http://www.adepolrj.com.br/adepol/noticia_online_dinamica.asp?id=437) (acesso em 10/02/2019).

Ministério Público também adentrou a seara de produção legiferante, imiscuindo-se na figura do Poder Legislativo, inclusive na elaboração de normas de natureza processual, consoante se depreende da Resolução nº 13/2006, do CNMP, contra a qual já fora interposta ação direta de inconstitucionalidade.

Nesse diapasão, a atuação casuística do promotor que escolhe quem, quando e como investigar trás à tona a lembrança de que casuísmo é um dos maiores ferimentos ao Estado Democrático de Direito, pois, da mesma forma que hoje lhe favorece, amanhã lhe prejudica.

Em resumo, a nota técnica associa ao Ministério Público, no mínimo, os seguintes elementos simbólicos negativos: ambição institucional desmedida, vaidade midiática, sequestro da atribuição de outras instituições, desrespeito à legalidade e seletividade na escolha dos seus investigados e acusados.

Por fim, a nota busca adjetivar o restabelecimento do quase monopólio da Polícia Judiciária como o incremento nas garantias do indivíduo contra os arbítrios do Estado, em especial diante do que ela rotula como “imperialismo ministerial”:

Temos que a investigação criminal a cargo da polícia judiciária, com a garantia de total acesso das partes às peças do inquérito policial, afigura-se inafastável garantia ao direito do investigado no âmbito do devido processo legal. Ademais, em nosso arcabouço jurídico o inquérito policial é o único instrumento de investigação criminal sujeito ao necessário e dúplice controle judicial e ministerial, de forma que os procedimentos investigatórios, conduzidos de maneira imparcial e isenta pelo delegado de polícia civil ou federal, propiciam robustez probatória e favorecem a atuação das partes – Ministério Público e defesa – na efetiva realização da justiça.

Contudo, esse não foi a única narrativa que foi construída em torno da PEC 37. Na realidade, a proposição dessa emenda constitucional desencadeou uma intensa batalha política e simbólica, que tinham como protagonistas mais visíveis os grupos dirigentes das carreiras de delegado de polícia e de promotor de justiça.

Em resposta à apresentação da PEC 37, no próprio ano de 2011, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) apresentou nota técnica<sup>94</sup> contra a proposta. Entre os diversos argumentos jurídicos trazidos contra esse projeto de emenda constitucional, destaco o seguinte:

As consequências de eventual aprovação da proposta, tal como formulada, seriam as mais graves. Ter-se-ia a revogação de um sem número de disposições legais e supraleais que permitem hoje uma otimização do aparato penal persecutório. A melhoria e o aprimoramento desse aparato são medidas de rigor, mas tais providências não se coadunam com a previsão de exclusividade da atividade investigatória a esse ou aquele órgão de segurança pública.

Em lugar de optar por um modelo de persecução penal, especialmente na fase preparatória da ação penal, de atuação concertada, articulada e dirigida a um

---

<sup>94</sup> Esse documento está disponível em: [https://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT%2008\\_11%20PEC%2037-2011%20-%20investigação%20privativa%20da%20pol%C3%ADcia.pdf](https://www.conamp.org.br/images/notas-tecnicas/NT%2008_11%20PEC%2037-2011%20-%20investigação%20privativa%20da%20pol%C3%ADcia.pdf) (acesso em 10/02/2019).

propósito de efetividade, a proposta em comento contraria preceitos básicos de atuação investigativa, manietando órgãos e instituições como a Receita Federal, o INSS, o Ministério Público, o próprio Poder Judiciário e tantos outros.

Dessa forma, para além da discussão técnico-jurídica, a argumentação da CONAMP centrou-se na ideia de que a multiplicidade de órgãos com a atribuição de investigação criminal significaria um ganho de efetividade no enfrentamento à criminalidade, e, nesse sentido, a PEC 37 constituiria um retrocesso.

Essa primeira nota técnica da CONAMP, em janeiro de 2012, foi seguida por outra, que, entre diversas ponderações, concluiu o seguinte:

Não é necessário um aguçado espírito científico para se constatar que a proteção aos direitos fundamentais, como a vida e a integridade física, não é alcançada, apenas, com a sua contemplação no texto constitucional. É necessário um plus. É preciso que o Poder Público ofereça os mecanismos necessários à sua projeção na realidade social e à recomposição da ordem constitucional sempre que seja identificada a violação desses direitos. Não haveria sentido, por exemplo, em assegurar (1) o direito de acesso à Justiça se o Poder Público não contratasse juízes e construísse tribunais; (2) o direito à vida, se não oferecesse assistência material aos desvalidos e aos desassistidos etc. É nesse contexto que se inserem as "garantias institucionais".

As "Institutionelle Garantien" largamente estudadas no direito germânico, há muito aportaram no direito pátrio, sendo comum a sua referência por autores como Emerson Garcia (Ministério Público..., 2008, p. 46-47) e Paulo Bonavides (Curso de Direito Constitucional, 2006, p. 357). Devem ser incluídas sob essa epígrafe a proteção e as atribuições que a Constituição confere a certas instituições em razão de sua importância para a sociedade e para a preservação dos direitos fundamentais subjacentes a ela. Se o Supremo Tribunal Federal já reconheceu que o fato de o Ministério Público ser o titular da ação (CRj1988, art. 129, I) e realizar o controle externo da atividade policial (CRj1988, art. 129, VII) evidenciam a existência do poder implícito de promover investigações penais, afigura-se evidente que qualquer proposta que eliminar essa garantia institucional terá reflexos diretos no nível de satisfação dos direitos fundamentais, dentre eles a segurança pública, importando em verdadeiro retrocesso social.

Para além da correção do raciocínio jurídico de uma ou outra parte, mostra-se relevante observar que os dois grupos envolvidos no conflito buscam caracterizar a sua posição como aquela que melhor resguarda as garantias individuais, a evidenciar as profundas mudanças operadas no campo jurídico, desde os tempos da hegemonia da ideia de "legalidade instrumental" dentro do discurso jurídico.

No entanto, a jogada mais bem-sucedida desse conflito foi realizada pelos grupos dirigentes do Ministério Público, ao apelidar a PEC 37 de "PEC da Impunidade", nomenclatura essa que rapidamente ganhou hegemonia no espaço social, apesar dos esforços dos grupos dirigentes da Polícia Judiciária de rotulá-la como "PEC da Legalidade". Em uma campanha, eram veiculados 10 motivos para ser contra a "PEC da Impunidade", entre os quais os seguintes:

1. Retira o poder de investigação criminal do Ministério Público, como instituição responsável pela defesa da sociedade. Isso significa impedir que, somente no âmbito do Ministério Público brasileiro, mais de 15.000 procuradores e promotores trabalhem no combate ao desvio de dinheiro público, à corrupção e a criminalidade organizada.

[...]

4. Vai contra as decisões dos Tribunais Superiores, que já garantem a possibilidade de investigação pelo Ministério Público. Condenações recentes de acusados por corrupção, tortura, violência policial e crimes de extermínio contaram com investigação do MP, muitas delas em parceria com as próprias polícias e outras instituições<sup>95</sup>.

O texto enfatiza a associação simbólica entre a aprovação da PEC 37 e a redução de efetividade do sistema de justiça criminal no enfrentamento da criminalidade, principalmente nos crimes em que há envolvimento de autoridades públicas ou de agentes economicamente poderosos. Fica implícita nessa argumentação a ideia de que a Polícia Judiciária ser mais vulnerável a pressões externas, até mesmo porque os delegados de polícia não gozam das mesmas prerrogativas dos promotores de justiça.

Mesmo com toda essa associação simbólica negativa, na correlação de forças dentro do Congresso Nacional, tudo apontava no sentido de que, ainda que com pequenos ajustes, a PEC 37 seria aprovada.

Então, o imponderável aconteceu. No início de junho de 2013, a Prefeitura da Cidade de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo decidiram subir o preço da passagem dos ônibus, do metro e dos trens urbanos em R\$ 0,20. Esse aumento ocasionou diversos protestos de rua, que foram respondidos com violência por parte da Polícia Militar paulista, numa escalada que culminou com os protestos do dia 13 de junho de 2013, quando, em razão dos conflitos, diversos manifestantes, jornalistas e policiais ficaram feridos, e centenas de pessoas foram “presas para averiguação”. Os protestos já vinham se espalhando para outras cidades brasileiras, mas com a brutalidade da resposta estatal às manifestações de 13 de junho, iniciou-se uma enorme expansão no número de participantes desses eventos, bem como uma transformação da sua pauta. Se, no começo, as manifestações voltavam os olhos para o problema da mobilidade urbana, a partir de 13 de junho, uma grande variedade de novos assuntos adentraram na pauta dos protestos, como os gastos excessivos com a Copa do Mundo que se aproximava, a péssima qualidade dos serviços públicos e a corrupção da máquina estatal. Essa última preocupação corporificou-se especialmente numa forte oposição desses movimentos de rua à “PEC da Impunidade”. Em 20 de junho, as

---

<sup>95</sup> O texto completo está disponível no seguinte endereço eletrônico: <http://www.mpdf.mp.br/portal/pdf/PEC37.pdf> (acesso em 10/02/2019).



manifestações alcançaram o seu pico com aproximadamente 1,4 milhões de pessoas na rua, espalhadas por 120 cidades.

Sob essa enorme pressão social, em 25/06/2013, em votação no Plenário da Câmara dos Deputados, a PEC 37 foi rejeitada. Estava consolidada, no imaginário social, a associação simbólica entre Ministério Público e combate à criminalidade dos poderosos, principalmente aos crimes de corrupção, em gestação, no mínimo, desde a década de 1990.

### **3. O Ministério Público e políticas públicas**

Como se viu ao longo da narrativa histórica, o reconhecimento, dentro do campo jurídico, de uma série de novos direitos, principalmente de caráter coletivo, foi um elemento fundamental na elaboração do que chamei de discurso reconstruído do Ministério Público. Na oportunidade, mencionei também que o surgimento desses direitos significou a transferência para a arena jurídica de uma série de conflitos que antes eram gerenciados exclusivamente dentro do campo político. Nesse contexto, é possível afirmar que a re colocação desses conflitos na forma do discurso jurídico significou a burocratização desses conflitos, pois o direito é a linguagem da burocracia moderna.

Dito isso, para a compreensão desse fenômeno, tão importante para o desenvolvimento das narrativas acerca do Ministério Público, parece-me relevante a referência ao conceito de governamentalidade desenvolvido por Michel Foucault, e que se refere à mudança pertinente aos fins do Estado ao longo da Modernidade.

Para esse autor, a partir do Século XVI, começou a se desenvolver a concepção de que a principal razão de ser do Estado não seria fazer cumprir as leis, mas a disposição racional das coisas e dos seres humanos. Para tanto, as leis assumiriam o papel de um recurso tático, e não de um fim em si mesmo. Nessa medida, essas leis deveriam ser reformadas sempre que não fossem instrumentais para esse novo objetivo. O elemento central desse paradigma seria então a racionalidade que informa essas técnicas de administração, um saber estatal diverso do conhecimento jurídico. Assim, a preocupação do governo deve estar “na perfeição, na maximização ou na intensificação dos processos que o governo dirige, e os instrumentos do governo, em vez de serem leis, vão ser táticas diversas” (FOUCAULT, 2006, p. 293). Foucault denomina esse paradigma de “sociedade de disciplina”

(FOUCAULT, 2006, p. 302), cuja ênfase recai sobre os novos meios de administração, que culminaram na arte de governar.

Todavia, no seu nascedouro, essas técnicas de administração foram mobilizadas para a consolidação dos grandes Estados territoriais europeus, em benefício dos seus respectivos reis e senhores, e não para trazer prosperidade para as suas populações. Somente depois, com o desenvolvimento dessas técnicas, principalmente da ciência da economia política – que estuda as relações entre população, território e poder - e os seus impactos no arcabouço jurídico e institucional do Estado, é que surgiu a ideia de embasar a sua legitimidade não no direito divino dos reis, ou na busca da salvação de almas, mas no bem estar mundano e na prosperidade da população (FOUCAULT, 2006, p. 300). Nessa nova perspectiva, o bom governante não é aquele que conhece as leis e a justiça, humana ou divina, mas aquele que conhece as coisas, os objetivos que podem ser almeçados e como os obter, com a finalidade de realizar o “interesse público”, conhecimento esse que assume progressivamente a forma de um saber técnico. Foucault chama esse terceiro período de “sociedade de governo”, cuja ênfase recai na imaginação de novos objetivos para a administração.

É na passagem para essa terceira etapa que, nos termos propostos por Honneth, as metafísicas que davam sustentação às antigas sociedades estamentais começam a ruir, o que ocasionou, como se viu, a separação dos mecanismos de reconhecimento jurídico e ético, que, a partir daí, assumiram dinâmicas específicas, embora, por vezes, ainda entrelaçados. A arte de governar a si (ética) separa-se da arte de governar os outros (formas políticas da governamentalidade), o que, entretanto, não dissolve a estreita relação que existe entre essas duas formas de poder.

Em síntese, as técnicas de governo originalmente desenvolvidas para auxiliar o monarca, no seu esforço de construir o grande Estado territorial, principalmente por meio da utilização das diversas formas de disciplina, com o tempo assumiram vida própria, e passaram a servir, ao menos nominalmente, a um novo soberano: a população. Nesse processo, o surgimento e desenvolvimento da ciência da economia política desempenhou um papel sobremaneira importante, pois constituiu a população em geral como objeto de um conhecimento específico, e depois, juntamente com a ciência política moderna, como razão de ser do Estado, principalmente por meio da chamada teoria do contrato social. Isso não quer dizer que o paradigma da sociedade de soberania, com a sua ênfase na obediência às leis, tenha desaparecido por completo. Ele segue presente nas sociedades modernas. Afinal,

como regra, na elaboração de um novo discurso, aproveita-se os elementos simbólicos de discursos anteriores. Nada se cria do nada. Mas essa obediência às leis não é mais a razão de ser do Estado, mas um instrumento a ser utilizado de maneira estratégica na busca da prosperidade da população. E dessa mudança resultou transformações também nas formas jurídicas e institucionais, de modo a operacionalizar essa nova visão de mundo (FOUCAULT, 2006, p. 301).

Posta a questão nesses termos, para Foucault, governamentalidade seria:

o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população, como forma mais importante de saber, a economia política, como instrumento técnico essencial, os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por "governamentalidade", entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não cessou de conduzir, e há muitíssimo tempo, em direção à preeminência desse tipo de saber que se pode chamar de "governo" sobre todos os outros: soberania, disciplina. Isto, por um lado, levou ao desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo e, por outro, ao desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por "governamentalidade", acho que se deveria entender o processo, ou melhor, o resultado do processo pelo qual o Estado de Justiça da Idade Média, tomado nos séculos XV e XVI Estado administrativo, encontrou-se, pouco a pouco, "governamentalizado". (FOUCAULT, 2006, p. 303).

Ao longo do século XX, a arte de governar os outros, essa governamentalidade, não cessou de se desenvolver. Os mencionados direitos coletivos são uma das formas mais recentes dessa expansão da governamentalidade, de modo a submeter cada vez mais segmentos do mundo da vida à arte de governar, como o meio ambiente e a ordem urbanística. Graças a essa dinâmica, pouco a pouco, certos temas são retirados do calor do debate no campo político e colocados sob o poder da tecnocracia estatal.

Esse movimento intelectual é consolidado pela Constituição Federal de 1988, que dedicou capítulos inteiros, por exemplo, ao meio ambiente, à educação e à cultura, e, ademais, coloca o Ministério Público como um dos protagonistas da gestão desses novos direitos.

Além disso, já no curso da Nova República, iniciou-se um movimento que expandiu ainda mais os limites externos do campo jurídico: o ativismo jurídico.

O ativismo jurídico tem como uma de suas principais bases o discurso do neoconstitucionalismo, também chamado de pós-positivismo. Em resumo, o neoconstitucionalismo sustenta que, com o objetivo de garantir a efetivação das normas constitucionais, em especial dos direitos fundamentais, o Poder Judiciário pode limitar o poder discricionário do gestor público, ou seja, o poder de decidir, em cada caso, qual

caminho realiza da melhor forma o interesse público, de acordo com o senso de conveniência e oportunidade desse administrador (BARROSO, 2005). A ideia é que esses direitos fundamentais não fossem mais vistos como promessas, a serem afastadas quando estivessem em jogo outros interesses, como os interesses simplesmente do governo (interesse público secundário), mas uma imposição inafastável. Ana Paula de Barcellos apresenta da seguinte maneira o dilema que o neoconstitucionalismo busca responder:

“Em um Estado democrático, não se pode pretender que a Constituição invada o espaço da política em uma versão de substancialismo radical e elitista, em que as decisões políticas são transferidas, do povo e de seus representantes, para os reis filósofos da atualidade: os juristas e operadores do direito em geral”. Porém de outra parte: “Se a Constituição contém normas nas quais estabeleceu fins públicos prioritários. e se tais disposições são normas jurídicas, dotadas de superioridade hierárquica e de centralidade no sistema, não haveria sentido em concluir que a atividade de definição das políticas públicas - que irá ou não realizar esses fins - deve estar totalmente infensa ao controle jurídico. Em suma: não se trata da absorção do político pelo jurídico, mas apenas da limitação do primeiro pelo segundo. (BARCELLOS, Ana Paula, 2005, *apud* BARROSO, 2005, p. 38).

Essa ênfase em um Judiciário engajado na defesa de direitos fundamentais teria constituído uma reação à “legalidade instrumental” que caracterizou os governos militares, e, nesse sentido, espelharia um movimento similar que teria se desenvolvido na Europa logo após o fim da II Guerra Mundial, na Alemanha e na Itália, e, na década de 1970, em Portugal e na Espanha, com o fim das suas respectivas ditaduras (BARROSO, 2005, p. 04-05).

Ao sublinhar especialmente a importância dos valores constitucionais<sup>96</sup>, como a igualdade e a dignidade humana, nos seus próprios termos, o discurso do neoconstitucionalismo permitiria uma maior aproximação com a situação concreta e até mesmo o poder de criar normas, se isso significasse a realização dos valores constitucionais naquele caso. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso:

Assim: (i) quanto ao papel da norma, verificou-se que a solução dos problemas jurídicos nem sempre se encontra no relato abstrato do texto normativo. Muitas vezes só é possível produzir a resposta constitucionalmente adequada à luz do problema, dos fatos relevantes, analisados topicamente; (ii) quanto ao papel do juiz, já não lhe caberá apenas uma função de conhecimento técnico. voltado para revelar a solução contida no enunciado normativo. O intérprete torna-se co-participante do processo de criação do Direito, completando o trabalho do legislador. ao fazer valorações de sentido para as cláusulas abertas e ao realizar escolhas entre soluções possíveis. (BARROSO, 2005, p. 09).

---

<sup>96</sup> Merece nota que o neoconstitucionalismo realiza uma distinção interessante entre regra e princípio:

O reconhecimento de normatividade aos princípios e sua distinção qualitativa em relação às regras é um dos símbolos do pós-positivismo (v. supra). Princípios não são, como as regras, comandos imediatamente descritivos de condutas específicas, mas sim normas que consagram determinados valores ou indicam fins públicos a serem realizados por diferentes meios. A definição do conteúdo de cláusulas como dignidade da pessoa humana, razoabilidade, solidariedade e eficiência também transfere para o intérprete uma dose importante de discricionariedade. Como se percebe claramente, a menor densidade jurídica de tais normas impede que delas se extraia, no seu relato abstrato, a solução completa das questões sobre as quais incidem. Também aqui, portanto, impõe-se a atuação do intérprete na definição concreta de seu sentido e alcance. (BARROSO, 2005, p. 10).

É esse novo poder criador dos juízes que recebe o nome de ativismo judicial. Talvez o exemplo mais célebre de ativismo judicial seja o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 178, ajuizada em 02/07/2009 pela Procuradoria-Geral da República. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a possibilidade de união estável no contexto de relações homoafetivas. Posteriormente, a partir dessa decisão, o Conselho Nacional de Justiça deu um passo adiante e reconheceu a possibilidade de casamento entre pessoas do mesmo sexo.

O discurso do neoconstitucionalismo trata ainda de outros temas, como novas formas de interpretar a Constituição, para, por exemplo, gerenciar conflitos em direitos fundamentais, mas, para os fins do presente trabalho, importa apenas que a sua adoção e posteriormente a sua hegemonia no campo jurídico ampliou significativamente a capacidade do Poder Judiciário de intervir nos assuntos dos demais poderes, em especial do Poder Executivo. Trata-se de mais uma modalidade de resposta à histórica desconfiança em relação ao funcionamento do campo político, tão forte no imaginário social brasileiro. Nessa medida, a arena judicial passa a ser vista como “um mecanismo de efetivação dos direitos de uma sociedade civil hipossuficiente tão ou mais eficaz do que a esfera político-representativa” (ARANTES, 2002, p. 132).

Essa reformulação discursiva acerca do papel do Poder Judiciário ampliou também o poder do Ministério Público, frequentemente o responsável por acionar os juízes para garantir a supremacia do texto constitucional, seja em face de atos do Poder Legislativo, por meio de ações de controle de constitucionalidade, seja contra iniciativas do Poder Executivo, por meio da ação civil pública e da ação de improbidade administrativa.

Para os fins do presente trabalho, não se deve perder de vista que, independentemente da sua roupagem jurídica, o discurso do neoconstitucionalismo constitui também uma técnica de governo, ou seja, uma técnica para normalizar aspectos da vida humana, da mesma forma que é o poder do legislador de editar leis. É importante notar ainda que, para além de qualquer ganho prático em termos de realização dos direitos fundamentais, a hegemonia do neoconstitucionalismo significou uma transferência de poder do Executivo e do Legislativo para o sistema de justiça e seus atores, principalmente quando se acrescenta a esse contexto a multiplicação de novos direitos, já discutidos acima.

Tudo isso conduziu a um inédito protagonismo jurídico do sistema de justiça, que passa a dar frequentemente a última palavra nas grandes questões nacionais. É esse

fenômeno que se dá o nome de judicialização da política. Sobre esse fenômeno, Garapon pondera que:

[...] a viragem judiciária da vida política vê na justiça o último refúgio para um ideal democrático desencantado. [...] a justiça torna-se um espaço de exigibilidade da democracia. Oferece potencialmente a todos os cidadãos a capacidade de interpelar os seus governantes, de os chamar à atenção e de os obrigar a respeitar as promessas contidas na lei. A justiça parece oferecer-lhes uma possibilidade de ação mais individual, mais próxima e mais permanente do que a representação política clássica, intermitente e afastada. (GARAPON, 1998 apud ARANTES, 2002, p. 138-139).

Essa discussão sobre ativismo jurídico oferece um bom pano de fundo para a discussão sobre a pluralidade de discursos de valorização sobre o Ministério Público, que surgem ao redor do discurso reconstruído, a partir da sua consolidação na década de 1990.

Antes disso, porém, observa-se que, com os passar dos anos, o discurso reconstruído passou a integrar a *doxa* do campo institucional do Ministério Público, bem como do campo jurídico em geral. A ideia de *doxa* é sugerida por Bourdieu, para indicar que nem tudo é conflito dentro de cada campo social específico. Para o autor, sem um conjunto mínimo de ideias em comum, não haveria como existir o campo. Afinal, ele pressupõe a existência tanto de um capital específico que os diversos grupos consideram valioso, quanto de um discurso por meio do qual o referido jogo de poder pode ser jogado. Para Bourdieu, essa *doxa* funcionaria como um importante mecanismo de manutenção da autonomia do campo, ou seja, é de interesse de dominantes e dominados dentro do grupo, pois ele mantém um enorme contingente de competidores fora dessa disputa, precisamente porque estes não dominam o discurso. É esse discurso comum que vai definir a identidade do campo, bem como quem dele participará e terá acesso, ainda que ténue, ao seu capital específico.

Nesse contexto, os discursos examinados a seguir funcionariam como discursos críticos, para continuar a usar a nomenclatura de Bourdieu, de modo que partem da *doxa* estabelecida acerca do Ministério Público, mas buscam modificá-la, acrescentando-lhe novos elementos simbólicos e séries de sentido, e tem por objetivo se tornar o novo discurso hegemônico dentro do campo.

Dito isso, a seguir, pretendo examinar brevemente dois discursos críticos, que têm como eixo central de discordância o papel do Ministério Público na efetivação dos direitos fundamentais, principalmente os de caráter coletivo, e no controle das políticas públicas, com o fim de ilustrar como se dão essas divergências.

O primeiro desses grupos é o “Transforma MP – Coletivo por um Ministério Público Transformador”, que, na sua Carta de Princípios<sup>97</sup>, caracteriza a si mesmo como um “espaço aberto a membros do Ministério Público comprometidos com o pensamento crítico e humanista e com a adoção de práticas transformadoras, vedada qualquer vinculação político-partidária e a defesa de interesses corporativistas”. Esse texto coloca ainda como objetivos do grupo, por exemplo:

- 4) o efetivo diálogo e interlocução do Ministério Público com os movimentos sociais, organizações de trabalhadores, a comunidade científica e os demais segmentos da sociedade;  
[...]
- 6) combate a toda forma de desigualdade e discriminação, com o fortalecimento de políticas de ação afirmativa, nos âmbitos interno e externo ao Ministério Público;
- 7) fortalecimento das instâncias de controle social e compromisso com os grupos/segmentos em situação de vulnerabilidade;
- 8) defesa e promoção dos Direitos Humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, priorizando os explorados, oprimidos, vulneráveis, excluídos e minorias;
- 9) defesa das reformas agrária e urbana;
- 10) contenção e limitação do poder punitivo estatal, com a observância dos princípios de um processo penal acusatório, não seletivo e garantidor de direitos fundamentais;
- 11) fortalecimento dos mecanismos de democratização interna do Ministério Público e demais instituições, corporações, órgãos de sistema de Justiça e da segurança pública;
- 12) democratização dos meios de comunicação social;
- 13) enfrentamento do trabalho escravo, da terceirização irrestrita, da exploração do trabalhador, do desrespeito ao direito de greve e das demais formas de precarização das relações de trabalho;
- 14) defesa do Estado laico, com observância da plena garantia de liberdade religiosa;  
[...]
- 16) enfrentamento à violência de gênero contra a mulher;
- 17) defesa de ampla reforma política que funcione como prevenção à corrupção, agregue transparência e igualdade na disputa eleitoral, fortaleça a participação política dos cidadãos e contribua para o fim da crise de representação.

O discurso desenvolvido pelo grupo possui forte influência da concepção do Ministério Público como agente de transformação social, que é bem resumida pelo promotor de justiça Marcelo Pedroso Goulart:

Confrontando esse dado histórico [a transformação do Ministério Público] com categorias gramscianas da teoria ampliada do Estado, vamos verificar que o Ministério Público muda de função ao transitar da sociedade política para a sociedade civil. Ou seja, desvincula-se do aparelho coercitivo do Estado (do aparelho burocrático responsável pela dominação através da coerção) para integrar, no âmbito da sociedade civil, a parcela das organizações autônomas responsáveis pela elaboração, difusão e representação dos valores e interesses que compõem uma concepção democrática de mundo e que atuam no sentido de transformação da realidade (os sujeitos políticos coletivos que buscam a hegemonia democrática na batalha ideológica que se trava no seio e através da sociedade civil). [...] seus membros, os promotores de justiça, devem agir como

<sup>97</sup> Esse texto está disponível em: <http://www.transformamp.com/quem-somos/carta-de-principios> (acesso em 11/02/2019).

trabalhadores sociais comprometidos com as lutas pelo resgate da cidadania e pelo aprofundamento da democracia. Enfim, como intelectuais orgânicos das classes e grupos subalternos, recontextualizando o direito posto segundo a nova visão de mundo, utilizando-o como instrumento de transformação social. (GOULART, 1995, *apud* ARANTES, 2002, p. 133).

Nessa visão, o Ministério Público funcionaria como uma autêntica vanguarda revolucionária democrática. Todavia, trata-se de um projeto de Ministério Público, e não uma descrição do que a instituição era, na época do texto (1995) ou mesmo na atualidade (2019), muito embora, na pesquisa “Ministério Público e Justiça no Brasil”, 72% dos promotores de justiça entrevistados tenham concordado com a assertiva: “o compromisso com a Justiça social deve preponderar sobre a estrita aplicação da lei” (IDESP, 1996, *apud* ARANTES, 2002, p. 137).

Por outro lado, surge posteriormente, já fora do quadro temporal estipulado para este trabalho, mas, em parte como resposta a esse discurso que associa Ministério Público e transformação social, um outro discurso crítico da *doxa* institucional, veiculado pelo grupo de promotores de justiça chamado “Ministério Público Pro-Sociedade”.

Esse grupo realizou o seu primeiro congresso em novembro de 2018, quando foi editado o documento fundador do grupo, cuja exposição de motivos ficou redigida nos seguintes termos:

Post tenebras lux:

Segundo a Constituição, o Ministério Público é o Defensor da Sociedade e, portanto, ela deve ser colocada em primeiro lugar por quem pretender se afirmar um Membro atuante do MP.

Afirmamos categoricamente que o MP não é um "agente de transformação social" pois quem tem a legitimidade de agir para mudar é a própria Sociedade.

Lembramos que o Capitalismo não é uma ideologia. É um fato concreto que se derivou da Revolução Industrial: aconteceu... Também não é ideologia o Conservadorismo: é um fato: as pessoas não querem que as coisas boas e belas sejam destruídas para se fazer coisas novas por cima dos escombros, lembrando o pensamento de Roger Scruton. Isso é uma tendência natural das sociedades.

No mesmo sentido, também não é ideologia a Globalização: ela é um processo natural que derivou da revolução das comunicações, informática, dos transportes, e da tecnologia em geral. Não se confunde com o Globalismo e a confusão que vem sendo feita entre eles nos parece proposital e com intenções questionáveis.

Ideologias são aquelas que, em suas nuances, com base em idéias sem fulcro firme na realidade, portanto necessariamente distorcidas, buscam impor por formas variadas – sangue, destruição da cultura, da religião, da moral, do Direito, e outras – revolução que destrua o passado para refazer o presente a partir de experiências de engenharia social cujas cobaias são os indivíduos. É ideologia, também, o Globalismo, um movimento que visa a submeter soberanias nacionais a um poder central, seja regional ou mundial, de burocratas não eleitos pelo povo, isto é, que relativiza soberanias, tornando-as, no máximo, uma relativa autonomia: o que suprime, na prática, as culturas e, com elas: as Liberdades.

[...]

Entendemos que os agentes do governo não devem se voltar apenas para a defesa de direitos e garantias de criminosos e para a proteção deles; mas, principalmente,



de suas vítimas inocentes: elas são a prioridade em qualquer hipótese. Todas as decisões, para serem de interesse público, precisam se afastar da Bandidolatria e buscar minimizar o Democídio a que tem sido submetida a população brasileira: cremos no Efetivismo Penal. Os Direitos Humanos são universais, mas as vítimas têm sido esquecidas e assim precisamos pensar a sério nos Direitos Humanos das Vítimas.

Declaramos categoricamente que o maior princípio, valor, garantia e direito é a Liberdade, vez que, sem ela, a igualdade será sempre duvidosa, dependendo de cremos nas meras afirmações de coletivos, movimentos e do governo, e que a fraternidade seria, assim, algo falso e imposto.

Concordamos com o que consta da Declaração de Independência dos Estados Unidos da América: "(...)estas verdades como evidentes por si mesmas, que todos os homens são criados iguais, dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes estão a vida, a liberdade e a procura da felicidade.

Que a fim de assegurar esses direitos, governos são instituídos entre os homens, derivando seus justos poderes do consentimento dos governados." e que, por isso mesmo, nem a vontade do governo, nem de nenhum de seus agentes pode se opor à vontade da Sociedade.

Proclamamos fundado, então, o MP PRÓ-SOCIEDADE, instituição que coloca a Sociedade em primeiro lugar e que visa a reunir membros que adotam esses valores, bem como a cultuá-los, divulgá-los e efetivá-los<sup>98</sup>.

O texto se inicia com a expressão latina “post tenebras lux”, que significa “depois das trevas, luz”. Considerando que a referida reunião ocorreu em novembro de 2018, e o teor geral do documento, como se verá adiante, é possível afirmar que as trevas mencionadas seriam os governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Roussef, e essa nova luz que chega, a eleição de Jair Bolsonaro para Presidente da República em outubro de 2018. O exame do restante do texto parece confirmar essa interpretação.

Logo no início, ele reafirma o dogma do discurso reconstruído, no sentido de que o Ministério Público seria o “defensor da sociedade”.

A partir daí o texto inicia uma intertextualidade clara com o “discurso de transformação social”, ao se manifestar, de forma expressa, contra ele, e argumentar que o Ministério Público não tem legitimidade para modificar a sociedade. Somente a própria sociedade poderia modificar a si mesma. Esse raciocínio está alinhado com outro elemento simbólico trazido pelo texto: o “conservadorismo”, caracterizado como uma “regra natural” das sociedades, de acordo com a qual “as pessoas não querem que as coisas boas e belas sejam destruídas para se fazer coisas novas por cima dos escombros”. O texto procede à mesma naturalização no pertinente ao capitalismo que ele adjetiva como um fato social natural. Ou seja, o conservadorismo e o capitalismo não seriam ideologias, visões de mundo,

---

<sup>98</sup> A íntegra desse documento de fundação pode ser encontrado em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/12/db013392cb314ee0366632dd555ee0b8.pdf?x48657> (acesso em 02/01/2019).

mas sim fatos sociais inevitáveis, que, dessa maneira, somente poderiam ser questionados a partir de erros e falácias.

O texto considera o “discurso da transformação social” como fruto do “globalismo”, um elemento simbólico central do novo discurso que vem emergindo no campo político brasileiro nos últimos anos. De acordo com o texto, “globalismo” seria “um movimento que visa a submeter soberanias nacionais a um poder central, seja regional ou mundial, de burocratas não eleitos pelo povo, isto é, que relativiza soberanias, tornando-as, no máximo, uma relativa autonomia: o que suprime, na prática, as culturas e, com elas: as Liberdades”.

Em resumo, o movimento “Ministério Público Pró-Sociedade” considera que o Ministério Público não tem legitimidade para se engajar em atividades de engenharia social, principalmente, na sua visão, quando se trata de impor uma agenda cultural global (“globalismo”) à sociedade brasileira que é estranha aos seus valores (“conservadorismo”).

Ademais, o texto traz importantes e novos elementos simbólicos para a discussão acerca do papel do Ministério Público na questão da segurança pública. Todavia, a compreensão de cada um desses novos elementos simbólicos, como as ideias de “efetivismo penal” e de “bandidolatria”, contrapostas à ideia de “garantismo”, demandaria a sua articulação com séries de sentido de alcance mais amplo no imaginário da sociedade brasileira, o que escapa do escopo da presente pesquisa.

Assentado esse ponto, a referência a esses dois novos discursos acerca do Ministério Público, o do “Transforma MP” e do “Ministério Público Pró-Sociedade” ilustra o discurso reconstruído não é o “fim da história”. Pelo contrário, na visão de Laclau e Mouffe (BARRETT, 2007), todo discurso é sempre incompleto e, nessa medida, aberto a modificações e superações diante das contingências históricas. Assim, diante dos seus constantes embates com outros discursos de valorização, das resistências oferecidas por certos segmentos da sociedade e, mais importante, das transformações na própria sociedade em geral, a tendência é que o discurso reconstruído também seja, no futuro, substituído por outro, como aconteceu, nas décadas de 1970 e 1980, com o chamado discurso tradicional acerca do Ministério Público.

## **Considerações finais**

O presente trabalho teve como objetivo o estudo dos discursos de valorização da alta burocracia jurídica brasileira, a partir de um estudo de caso, que teve como referência os discursos de valorização da carreira de promotor de justiça.

Para tanto, foi adotada, principalmente uma perspectiva histórica, que permitiu divisar três etapas principais no processo de desenvolvimento desses discursos de valorização, que, como se viu, não ocorreram de forma isolada, mas de maneira concatenada com os discursos da burocracia estatal de maneira geral, como é evidenciado pela incorporação, pelos discursos de valorização do Ministério Público, de elementos simbólicos do modelo burocrático e gerencial de administração pública.

O primeiro desses momentos correspondente, de forma aproximada, ao período que vai do começo da Primeira República até o fim da República Populista, quando há a construção do que eu denominei de discurso tradicional acerca do Ministério Público, que é bem ilustrado pelas teses aprovadas no I Congresso Nacional do Ministério Público. Esse discurso é consolidado no período militar, e culmina na edição da primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Complementar nº 40/1981). Trata-se de um discurso que tem como ideias centrais: a valorização do saber técnico e da meritocracia; a aproximação com a carreira de juiz; a autonomia em relação ao campo político, visto como incompetente e não confiável; e a busca pelo incremento de seu prestígio social e de sua remuneração.

A segunda etapa tem início também na Ditadura Militar, principalmente com a fundação da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), a retomada dos congressos nacionais do Ministério Público e a percepção da necessidade de construir uma consciência nacional do Ministério Público. Essa ideia de “consciência nacional” tinha duas vertentes: 1) uma mais burocrática, voltada para a homogeneização das estruturas e atribuições dos diversos ministérios públicos, muito distintas entre si; e 2) outra mais discursiva e simbólica, voltada para o transbordamento do discurso de valorização dos promotores de justiça, do interior da profissão para o imaginário da sociedade em geral.

Esse processo resultou na elaboração do discurso reconstruído acerca do Ministério Público, que enfatizou a valorização da instituição, de suas atribuições, prerrogativas e

importância social. A valorização da carreira viria como consequência do engrandecimento da instituição. Tal discurso reconstruído foi baseado em algumas ideias centrais: o Ministério Público como “guardião da sociedade”; o monopólio da ação penal pública; o protagonismo na defesa dos direitos coletivos e no combate à corrupção; a garantia da autonomia da instituição e dos promotores de justiça, em face do campo político-partidário.

Uma vez elaborado esse discurso, que inspirou importantes textos legais como a Lei de Ação Civil Pública (1985) e a própria Constituição Federal de 1988, ao longo das décadas de 1980 e 1990, foi bem sucedido o esforço de tornar o discurso reconstruído hegemônico no imaginário da sociedade em geral, do que resultou enormes benefícios para a instituição e a carreira, em termos de prestígio social e de renda.

Ressalte-se que esse sucesso foi fruto tanto de uma estratégia deliberada dos grupos dirigentes do Ministério Público quanto de um momento político da Redemocratização, propício a grandes reformulações institucionais.

O sucesso do discurso reconstruído foi tão amplo, que conduziu a uma reconfiguração do campo institucional da alta burocracia jurídica estatal, integrado não apenas pela carreira de promotor de justiça, mas também por outras carreiras de alta remuneração e prestígio jurídico, e centradas, ao menos parcialmente, na ideia de domínio do discurso jurídico. São exemplos dessas carreiras: a de juiz, a de advogado público, a de defensor público e a de delegado de polícia, além da de promotor de justiça.

Ressalvada a carreira de juiz, cujo discurso de valorização e prestígio social, em larga medida, já era há muito estabelecido, o discurso das demais carreiras foi profundamente afetado por essa reconfiguração do campo institucional da alta burocracia jurídica, em razão da pressão mimética sobre o discurso dessas outras carreiras diante da ascensão do Ministério Público. Como se viu ao longo do trabalho, essa pressão ocasionou um certo isomorfismo dos discursos de valorização dentro do campo mencionado, adaptados às particularidades institucionais de cada um dessas carreiras, para além de alguns traços comuns, como a melhoria de renda e a busca da autonomia em relação ao campo político-partidário.

Nesse contexto, por exemplo, da mesma forma como os grupos dirigentes do Ministério Público buscaram o monopólio da ação penal pública e, sem sucesso, da ação civil pública e da ação direta de inconstitucionalidade, os grupos dirigentes da Polícia Judiciária tentaram, por meio da PEC 37, instituir um quase monopólio sobre a investigação

criminal. A intertextualidade mimética entre os discursos de valorização dos promotores de justiça e dos delegados de polícia está presente ainda na busca de aproximação com a carreira de juiz, que, no caso dos delegados de polícia, se dá pela tentativa de se apresentar também como figuras intermediárias e neutras, cujo trabalho serviria para fundamentar a atuação só do Ministério Público, mas também das defesas, no curso do processo criminal.

Já no caso da carreira de defensor público, o processo de mimese foi facilitado pelo fato de, como se viu, a sua estrutura ter derivado, em grande medida, daquela do Ministério Público. Para além disso, dentro do mencionado processo de isomorfismo mimético, a partir da década de 2000, os defensores públicos passaram a tentar disputar com os promotores de justiça o protagonismo na defesa dos direitos coletivos, ao menos no plano simbólico. Buscaram ainda também instituir um monopólio para chamar de seu, por meio da ideia de *custus vulnerabilis*.

Essa tese jurídica foi utilizada, por exemplo, pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, para justificar a sua intervenção no julgamento do Habeas Corpus nº 143.641/SP, mesmo não tendo o autor originário da demanda. Esse processo tratava da substituição da prisão preventiva por prisão domiciliar de todas as mulheres presas preventivamente que ostentassem a condição de gestantes, de puérperas ou de mães de crianças sob sua responsabilidade, bem como em nome das próprias crianças. Nesse contexto, sobre a questão do *custus vulnerabilis*, a Defensoria Pública do Estado Ceará argumentou o seguinte:

A atuação da Defensoria Pública está ligada à presença de alguma vulnerabilidade, coletiva ou individual, econômica, jurídica, circunstancial ou organizacional, e deve ser interpretado o conceito de necessitado a partir da leitura da Constituição com as lentes de princípios hermenêuticos que traduzam sua plena força normativa e que garantam a aplicabilidade do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, o que justifica e fundamenta, inclusive, a atuação como órgão interveniente na condição de *custus vulnerabilis*, para o fiel cumprimento de sua missão constitucional, ou seja, não como procurador judicial da parte (que se encontre suficientemente representado no feito), mas em apresentação da própria instituição Defensoria Pública, em nome próprio e no regular exercício da Procuratura Constitucional dos Necessitados. (ROCHA e GONÇALVES FILHO, 2018).

Em resumo, de acordo com a tese do *custus vulnerabilis*, a Defensoria Pública teria legitimidade para atuar em qualquer processo em que figure um vulnerável, entendido como socialmente vulnerável (mulheres, negros, pessoas LGBTQIA<sup>99</sup>, deficientes, idosos etc.), e não apenas em favor daqueles economicamente vulneráveis. Essa atuação seria não apenas na orientação jurídica e na propositura de ações, mas também por meio de intervenção em

---

<sup>99</sup> A sigla significa: lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais, transgêneros, queer, intersexo e assexuais.

todo processo, civil ou criminal, que figure um vulnerável, ainda que já representado por um advogado particular. É claro o paralelo entre a ideia de *custus vulnerabilis* e de *custus legis* (ou fiscal da lei), atribuição conferida aos promotores de justiça, no mínimo, desde o Código de Processo Civil de 1939. Trata-se de mais uma hipótese de isomorfismo mimético entre o discurso de valorização dos defensores públicos e dos promotores de justiça, decorrente do grande impacto do discurso reconstruído acerca do Ministério Público no campo institucional da alta burocracia jurídica.

Um último exemplo dessa dinâmica refere-se à maneira como, recentemente, tanto defensores públicos quanto advogados públicos buscam incorporar a ideia de “combate à corrupção” no repertório simbólico dos seus respectivos discursos de valorização.

Inicialmente, na elaboração do seu discurso de valorização, os advogados públicos apresentam a sua instituição como um importante elo no sistema de combate à corrupção, até porque representam os interesses dos entes que tiveram o seu patrimônio violado, em razão desses atos ilícitos. Nas palavras do advogado da União Pedro Vasques Soares, na época do texto, Coordenador-Geral de Defesa da Probidade da Advocacia-Geral da União:

A Advocacia-Geral da União pode ser exatamente uma agência muito eficaz na prevenção do errado, ao trabalhar no nascedouro, formal inclusive, da atuação pública, gerando *accountability*, não bastasse em caráter concorrencial auxiliar na reparação e recomposição, ou seja, o papel consultivo e de Assessoria é fundamental e exclusivo no eficiente combate à corrupção no Poder executivo, de maneira preventiva. O correto direcionamento efetuado pela AGU viabiliza transparência, publicidade e, pois, *accountability* na Administração, contribuindo sobremaneira com a consolidação da democracia.

Por outro lado, o papel de representação judicial é fundamental no auxílio, com as demais instituições de atribuições concorrentes, pela defesa da juridicidade, combate à corrupção, recuperação de ativos e, também e em consequência, concretização da *accountability* por toda a estrutura estatal federal. ou seja, nesse papel ultrapassa os limites do Poder Executivo e, no exercício das atribuições, requer até adequado distanciamento deste quanto a organização estrutural e definições de atuação finalística.

A soma de tais papéis lhe permite a configuração de agência de *accountability* horizontal, como definido por O'Donnell, assegurando-lhe, ao mesmo tempo, posição privilegiada em todo o sistema estatal de prevenção e combate à corrupção. Por tal, crescem-lhe as responsabilidades pela, justamente, busca de *accountability* no estado e, como reflexo, na sociedade brasileira.

Para exercer tal protagonismo, retoma-se à sugestão de O'Donnell: profissionalização, especialização, qualificação, além de estrutura adequada e distanciamento de influências políticas, tudo para que sirva de agente de alteração da cultura política na carente, de *accountability*, sociedade brasileira. (SOARES, 2018, p. 203).

Para a compreensão do texto, é necessário destacar que, para o autor, *accountability* seria “a capacidade de prestar contas e de assumir a responsabilidade sobre o uso de recursos pelo agente público” (SOARES, 2018, p. 197) e, especificamente, a ideia de *accountability*

horizontal com a existência de “agências estatais que teriam o poder legal, e que estariam de fato dispostas e capacitadas para realizar ações na defesa da legalidade e no combate à corrupção contra outros agentes ou agências do estado” (SOARES, 2018, p. 197), como a Advocacia Pública e o Ministério Público.

Dessa maneira, no discurso de valorização dos advogados públicos, o “combate à corrupção” seria uma das suas atribuições centrais. Para tanto, e por se tratar de uma instituição cuja atuação seria regida exclusivamente com base em conhecimentos técnicos, reclamam a autonomia da instituição em relação ao campo político-partidário, retratado, aqui também, como uma influência negativa no seu bom funcionamento. É evidente a semelhança entre essa série de sentido e aquela desenvolvido no discurso reconstruído acerca do Ministério Público.

Por fim, também a Defensoria Pública busca incluir o “combate à corrupção” no seu acervo de atribuições, ao argumento de que são os mais vulneráveis seriam precisamente os mais afetados por essa atividade ilícita. Nesse sentido, para o Defensor Público Erik Palácio Boson:

O questionamento acerca da legitimidade da Defensoria Pública para a tutela jurisdicional da moralidade administrativa deve ser encarado à luz da perspectiva de que a instituição tem a responsabilidade de defesa dos direitos individuais e transindividuais dos necessitados, entendidos estes como qualquer sujeito em situação de vulnerabilidade (a despeito de sua particular condição econômica). No ordenamento jurídico brasileiro, são diversos os instrumentos que podem ser utilizados para a finalidade de controle jurisdicional da moralidade administrativa. Em termos processuais, por exemplo, existem a Ação Civil Pública (que pode veicular demanda por Ato de Improbidade), a Ação Popular e o Mandado de Segurança (individual e coletivo). Em termos extraprocessuais, por sua vez, destacam-se, sobretudo, o direito de petição, o Termo de Ajustamento de Conduta e a Recomendação. Todas essas mencionadas ferramentas jurídicas disponíveis para a atuação da Defensoria Pública.

[...]

A problemática que envolve a legitimidade defensorial para a tutela da moralidade administrativa é uma questão que costuma envolver tanto o desconhecimento do real contorno constitucional dado à Defensoria Pública, como também uma ideia arraigada de uma suposta aptidão inata do Ministério Público para o exercício dessa função.

A despeito do discurso majoritário que atribui ao Ministério Público a legitimidade quase exclusiva para esse controle, interessante a constatação de que não se trata de atribuição inerente do órgão ministerial. Tanto é assim que, durante a constituinte, diversas vezes se cogitou a criação de um aparato estatal especificamente destinado a tal intento, o que não se concretizou apenas por um eficiente *lobby*.

[...]

Nesse contexto, sobressai a preocupação sobre a existência de uma incongruência em se atribuir ao mesmo órgão a responsabilidade de ser, concomitantemente, o braço repressor do Estado, na acusação criminal, e também o braço repressor do Estado, na acusação criminal, e também o braço protetor daquele mesmo cidadão, contra os abusos estatais. A constante coincidência entre o cidadão necessitado da

atuação do controle da administração pública com o acusado no processo penal é elemento decisivo que aponta para a incongruência dessa conjuntura. O que torna a Defensoria Pública diferente, nesse contexto, é justamente a ausência dessa dicotomia na atuação da instituição.

Para a proteção efetiva do cidadão de bem mais adequada a coexistência dessa atribuição ministerial com a atribuição de alguma instituição que tenha, em sua formação, o pressuposto da participação popular e de grupos sociais, a pauta da defesa de direitos individuais e o acesso aos desvalidos, funções que no Brasil estão bem mais representadas pela Defensoria Pública. (BOSON, 2016, p. 109-111).

Reproduz-se um trecho tão longo do texto do referido autor, porque ele traz diversos elementos simbólicos que apontam, mais uma vez, para uma intensa intertextualidade entre o discurso de valorização dos defensores públicos e dos promotores de justiça.

Em primeiro lugar, partindo da sua missão histórica de defesa de assistência jurídica dos mais pobres, a Defensoria Pública incorporou ou tentou incorporar, por meio de seus grupos dirigentes e intelectuais orgânicos, a proteção dos direitos coletivos, a defesa dos vulneráveis em sentido amplo e, finalmente, o combate à corrupção. Com exceção da acusação criminal, trata-se de um conjunto de atribuições extremamente semelhante ao do Ministério Público, a apontar um forte isomorfismo mimético.

Aliás, é interessante notar que essa intertextualidade é explícita no texto examinado, uma vez que o autor se queixa da pretensão dos promotores de justiça de ter o monopólio do “combate judicial à corrupção”, o que não entraria em conflito com a Polícia Judiciária, que atua na investigação preliminar, mas que excluiria a Defensoria Pública desse segmento do campo jurídico. Para combater essa proposição, o autor do texto mobiliza diversas séries de sentido. Entre elas, destaca-se a ideia de que a Defensoria Pública traria uma perspectiva nova para o “combate à corrupção”, por não fazer parte do aparelho repressor do Estado e por supostamente ter mais acesso a grupos sociais e aos necessitados. Assim, com fim de criar um espaço para a Defensoria Pública no campo das instituições voltadas ao “combate à corrupção”, o texto busca associar negativamente o Ministério Público à repressão dos mais pobres (“a constante coincidência entre o cidadão necessitado da atuação do controle da administração pública com o acusado no processo penal é elemento decisivo que aponta para a incongruência dessa conjuntura”) e, ao mesmo tempo, afastar a Defensoria Pública da ideia, hoje muitas vezes tida como negativa, de “tutela da sociedade” – muito presente nas fases iniciais do discurso reconstruído acerca do Ministério Público -, ao afirmar que a instituição tinha como pressuposto “participação popular e de grupos sociais”.



Todavia, merece realce que a ideia de *custus vulnerabilis* traz como premissa também a ideia de “tutela da sociedade hipossuficiente”, uma vez que considera os indivíduos ou os grupos sociais incapazes de efetivar seus interesses e direitos, sem o auxílio de um órgão estatal, no caso, a Defensoria Pública.

Todas essas disputas miméticas, bem como as resistências ao funcionamento regular dessa nova configuração do Ministério Público, fizeram com que, aproximadamente a partir de 1999, com os grandes escândalos de corrupção que marcaram, fosse iniciado o terceiro dos períodos que se mencionou inicialmente, a época dos embates. Ela persiste até o momento da confecção deste trabalho, e, na realidade, se intensificou desde a deflagração, em 2014, da chamada “Operação Lava-Jato”.

No exame de todos esses discursos de valorização, não se pode perder de vistas que todos eles são construções simbólicas, produtos sociais da atividade intelectual, apesar de, regra geral, seus respectivos apoiadores tentarem apresentá-los como consequências lógicas de premissas naturalizadas. Com isso, buscam ofuscar o fato de que esses arranjos institucionais ou projetos de arranjos institucionais, são frutos de decisões política, de escolhas entre diversas alternativas possíveis. Aliás, a pesquisa está repleta de exemplos dessa multiplicidade de possíveis configurações da máquina pública, e os conflitos que surgem em razão precisamente dessa pluralidade de caminhos a seguir.

O texto está repleto também de exemplos da dificuldade de navegar esse labirinto de escolhas, e de que a referência à ideia de “interesse público” constitui uma péssima bússola para essa tarefa. Isso porque “interesse público” é uma “casa vazia”, ou seja, um termo simbólico que somente adquire um sentido específico quando mobilizado por uma série de sentido, como aquelas que compõe os discursos de valorização das diversas carreiras da alta burocracia jurídica.

Todavia, apesar de todos os seus problemas, em uma república, o “interesse público” parece constituir ainda a única bússola disponível, para que o Estado cumpra, da melhor forma possível, a sua missão de servir à sociedade. A dificuldade reside, então, em encontrar outros referenciais para a construção do sentido do “interesse público”, para, a partir daí, e não de interesses corporativos, decidir qual seria o melhor desenho para as instituições mencionadas.

## Bibliografia referenciada

ABBOT, Andrew. *The System of Professions: an Essay on the Division of Expert Work*. Chicago: The University of Chicago Press, 1988.

ALMEIDA, Frederico Normanda Ribeiro de. *A Nobreza Togada, as elites jurídicas e a política da Justiça no Brasil*. São Paulo, tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2010.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

BACON, Francis. *Novum Organum*. São Paulo: Editor Victor Civitas, 1984.

BARBOSA, Livia. *Igualdade e Meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2008.

BARRETT, Michèle. *Ideologia, Política e Hegemonia: de Gramsci a Laclau e Mouffe*. In: ŽIŽEK, Slavoj. *Um Mapa da Ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

BARROSO, L. R. B. (2005), “Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil”. In: *Revista de Direito Administrativo*, nº 240. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 1-42.

BOLTANSKI, Luc e THÉVENOT, Laurent (2007): “A Sociologia da capacidade crítica”, *Antropolítica*, 23, 2, pp. 121-144.

BONELLI, Maria da Glória. *Pluralização de Formas Identitárias e Profissionalismo na Magistratura Paulista*. In: BONELLI, Maria da Glória *et al.* *Profissões Jurídicas, Identidades e Imagem Pública*. São Carlos: EdUFSCar, 2006.

BORDIEU, Pierre. *Poder, Derecho e Clases Sociais*. 2ª Ed. Bilbao, Espanha: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

\_\_\_\_\_. *Coisas ditas*, trad. por Cássia R. da Silveira e Denise Moreno Pegorim. SP: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

\_\_\_\_\_. *Razões Práticas: sobre a Teoria da Ação*, 9ª Ed., trad. por Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papyrus, 2008.

\_\_\_\_\_. *Questões de Sociologia*. Tradução de Jeni Vaitsman. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

- \_\_\_\_\_. The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power, trad. por Lauretta C. Clough. Cambridge, UK: Polity Press, 1996.
- BOSON, Erik Palácio. A Defensoria Pública e a Tutela Jurisdicional da Moralidade Administrativa. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- \_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 75/93. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.
- LIMA, Renato Brasileiro. Manual de Processo Penal, 2ª Ed. Salvador: Edições JusPODIVM, 2014.
- BOXENBAUM, Eva e JONSSON, Stefan. Isomorphism, Diffusion and Decoupling. *In*: GREENWOOD, Royston *et al* (org.). The Sage Handbook of Organizational Institutionalism. XX: Sage Editor, 2008.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz C. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: SACHS, Ignacy; PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge. (orgs.). Brasil: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- BORGES, Arleth Santos e BARRETO, Renata Caldas. Ditadura, Controle e Repressão: revisitando teses sobre os governos militares no Brasil. *In*: Revista de Ciências do Estado, v. 1, n. 2. UFMG: Belo Horizonte, 2016.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Direito Legal e Insulto Moral: Dilemas da Cidadania no Brasil, Quebec e EUA. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.
- CONLEY, John M. e O'BARR, William M. Just Words: Law, Language and Power, 2a Ed. The University of Chicago Press: Chicago e Londres, 2005.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Relatório da Pesquisa de Satisfação e Imagem do CNMP e do Ministério Público – 2017. *In*: [http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação\\_da\\_pesquisa\\_CNMP\\_V7.pdf](http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Apresentação_da_pesquisa_CNMP_V7.pdf) (acesso em 03/12/2017).
- CROZIER, Michel. O Fenômeno Burocrático, trad. Juan A. Gili Sobrinho. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CUNHA, Carlos Eduardo Vieira. Os ataques ao Ministério Público (2018). Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/2192-os-ataques-ao-ministerio-publico.html> (acesso em 12/04/2019).

CUNHA, Fernando Whitaker. Campos Salles e o Ministério Público. In: *Justitia*, v. 64. São Paulo: Ministério Público de São Paulo, 1969, p. 61-72.

DELEUZE, Gilles. Em que pode se reconhecer o estruturalismo? Trad. de Hilton F. Japiassú. In: François Châtelet (Dir.), *História da filosofia.*, vol. 8, O século XX, RJ, Zahar, 1974, pp. 271-303.

DINAMARCO, Cândido Rangel. O Ministério Público na sistemática do direito brasileiro. In: *Revista Justitia*. São Paulo: MPSP/APMP, vol. LXI, 1968, p. 161-172.

FAIRCLOUGH, Norman. *Discurso e Mudança Social*, 2ª Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2016.

FAORO, Raymundo. *Os Donos do Poder*, 3ª Ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FILOMENO, José Geraldo Brito e BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcelos e. “A Proteção ao Consumidor e o Ministério Público”. In: *Justitia*, v. 47, 1985.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

\_\_\_\_\_. *A Ordem do Discurso*. Trad. Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola, 1996.

\_\_\_\_\_. *A história da sexualidade I. A vontade de saber*. Tradução: Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guillhon Albuquerque. 13ª ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.

\_\_\_\_\_. *Arqueologia do Saber*. Trad. de Luiz Felipe Baeta Neves. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

\_\_\_\_\_. *Ditos & Escritos*, vol. IV – Estratégia, Poder-Saber, 3ª Ed. Trad. Vera Lúcia Avellar Ribeiro. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

FREIDSON, Eliot. Para uma análise comparada das profissões: a institucionalização do discurso e dos conhecimentos formais. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 11, n. 31, p.141-145, 1996.

FREITAS, Juarez. Carreiras de Estado e o direito fundamental à boa administração pública. *Biblioteca Digital Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 11, n. 53, jan./fev. 2009.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e Mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano*. São Paulo: Global Editora, 2013.

FRONTINI, Paulo Salvador. O Ministério Público e a sua lei complementar. In: *Teses do V Congresso Nacional do Ministério Público*. Associação do Ministério Público de Pernambuco: Recife, 1977, p. 699-711.

FURTADO, Lucas Rocha. *As Raízes da Corrupção no Brasil – Estudos de Casos e Lições para o Futuro*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2015.

GILL, Rosiland. *Análise do Discurso*. In: BAUER, Martin W. e GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som – Um Manual Prático*, 2ª Ed. São Paulo: Ed. Vozes, 2002.

GOMES, Marcos Vinícius Manso Lopes. *Combate à Corrupção deve ser Prioridade Institucional da Defensoria Pública*. In: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-03/tribuna-defensoria-combate-corrupcao-prioridade-institucional-defensoria> (consulta em 15/07/2018).

GRAHAM, Lawrence S. *Civil service reform in Brazil: principles versus practice*. Texas: University of Texas Press, 1968.

GRAMSCI, Antônio. *Os Intelectuais e a Organização da Cultura*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. *Ministério Público: Proposta para uma Nova Postura no Processo Civil*. In: Ministério Público: FERRAZ, Antônio Augusto Mello de Camargo. *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1999.

HALL, Stuart. *Quem precisa de identidade?* In: SILVA, Tomaz Tadeu da (org.). *Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais*. Petrópolis: Vozes, 2000.

HENDERSON, David R. (2015). *Rent Seeking*. *The Concise Encyclopedia of Economics*. <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

INDA, Andrés García. *La Razón del Derecho - entre Habitus e Campo*. In: *Poder, Derecho e Clases Sociales*, 2ª Ed. Bilbao, Espanha: Editorial Desclée de Brouwer, 2001.

KNACK, Diego. *Ditadura e corrupção: a Comissão Geral de Investigações e o confisco de bens de acusados de enriquecimento ilícito no Brasil (1968-1978)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2018.

LALANDA, Piedade. *Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa sociológica*. *Análise Social*, vol. XXXIII (148), 1998 (4.º), 871-883 In: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1224154176E1jDU8rb4Nc15SI4.pdf>

LEVI-STRAUSS, Claude. *Antropologia Estrutural*. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 2003.

LIMA, Danilo Pereira. Legalidade e Autoritarismo: o papel dos juristas na consolidação da ditadura militar de 1964. Salvador: Edições JusPODVUM, 2018.

MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público Brasileiro: Um Novo Ator Político”. *In: VIGLIAR, José M. Menezes e MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. Ministério Público II: Democracia. São Paulo: Atlas, 1999.*

\_\_\_\_\_. A evolução institucional do ministério público brasileiro. *In: SADEK, Maria Teresa (org.). Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, pp. 65-94.*

MACHADO, Bruno Amaral. Ministério Público: organização, representações e trajetórias. Curitiba: Juruá, 2007.

MARCH, James G. e OLSEN, Johan P. Neo-institucionalismo: Fatores Organizacionais na Vida Política. *In: Revista Sociologia e Política, v. 16 n. 31. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008, p. 121-142.*

MARTINS, Carlos Benedito. Notas sobre a Noção da Prática em Pierre Bourdieu. *In: Novos Estudos no 62. São Paulo: CEBRAP, 2002.*

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo, 6a Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MAZZILLI, Hugo Nigro. Ministério Público, 4ª Ed. Editora Malheiros: São Paulo, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 26a Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MELO, André Luis Alves de. Carreiras Típicas do Estado: Defensoria é essencial, mas não exerce função típica ou privativa do Estado. Publicado em 25/11/2014. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/438-carreiras-tipicas-do-estado-defensoria-e-essencial-mas-nao-exerce-funcao-tipica-ou-privativa-do-estado.html> (acesso em 01/01/2019).

MENDES, Gilmar Ferreira. Controle de Constitucionalidade: Aspectos Jurídicos e Políticos. São Paulo: Saraiva, 1992.

MEYER, John W. e ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony. *In: American Journal of Sociology, Vol. 83, No. 2 (Sep., 1977), pp. 340-363.*

MICHAELIS: moderno dicionário de língua portuguesa. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

MORETTI, Bruno. O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica. Tese de doutorado apresentado no Departamento de Sociologia da UnB em 2012.

MOUZINHO, Glaucia Maria Pontes. Sobre culpados e inocentes: o processo de criminalização e incriminação pelo Ministério Público Federal brasileiro. Tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Antropologia da UFF em 2007.

NETTO, Joaquim Cabral. Visão Diacrônica do Ministério Público do Brasil – a Evolução de uma Instituição. CONAMP: Belo Horizonte, 2016.

NETTO, Carlos Siqueira. Ministério Público: uma nova estratégia para o seu aperfeiçoamento. *In*: Teses do V Congresso Nacional do Ministério Público. Associação do Ministério Público de Pernambuco: Recife, 1977, p. 687-695.

NISKANEN, William A. Reflections of a political economist: selected articles on government policies and political processes. Washington, EUA: Cato Institute, 2008.

NOHARA, Irene Patrícia. Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor; Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

PAIVA, Carlos Henrique Assunção. A Burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). *In*: HISTÓRIA, São Paulo, 28 (2): 2009, p. 775-796.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. Cadernos de Pesquisa, 2001, n.114, pp. 179-195.

PORTUGAL. Ordenações Manuelinas. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/manuelinas/11p102.htm> (acesso em 12/01/2019).

RAMOS, Rafael. Administração Tributária como Carreira de Estado. *In*: Revista da FESDT, n. 4. Porto Alegre: Fundação Escola Superior de Direito Tributário, 2009.

ROCHA, Jorge Bheron e GONÇALVES FILHO, Edilson Santana. STF admite legitimidade da Defensoria para intervir como custos vulnerabilis. *In*: <https://www.conjur.com.br/2018-abr-04/legitimidade-defensoria-intervir-custos-vulnerabilis> (acesso em 16/02/2019).

SALLES, Alexandre de Carvalho. Deleuze e a Lógica do Sentido: o Problema da Estrutura. *In*: Revista Trans/Form/Ação, nº 29(2). São Paulo: UNESP, 2006, p. 219-239.

SAMPAIO, J. B. de Arruda. Relações entre o Ministério Público e a Magistratura. *In*: Anais do I Congresso Nacional do Ministério Público. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Entrevista concedida pelo Constituinte Plínio de Arruda Sampaio a Gunther Axt e Ricardo Vaz Seelig, para o Memorial do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (agosto, 2002).

SILVA, José Fontenelle Teixeira da. Defensoria Pública no Brasil – Minuta Histórica (2012). Disponível em: <http://drsergiorosa.blogspot.com/2012/01/defensoria-publica-no-brasil-minuta.html> (acesso em 12/01/2019).

SIMMEL, Georg. A Divisão do Trabalho como Causa da Diferenciação da Cultura Subjetiva e Objetiva. In: SOUZA, Jessé *et al.* Simmel e a Modernidade, 2ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014.

SOARES, Pedro Vasques. Advocacia-Geral da União: uma agência de accountability horizontal? Brasília: Advocacia-Geral da União, 2018.

SOUSA, Leôncio de Salignac e. O Ministério Público do Brasil. In: Anais do I Congresso Nacional do Ministério Público, v. 10. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1942.

SOUZA, Paulo Olímpio Gomes de. Fatores imperativos para a afirmação definitiva da instituição do Ministério Público no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro. In: Teses do V Congresso Nacional do Ministério Público. Associação do Ministério Público de Pernambuco: Recife, 1977, p. 671-683.

SOUZA, Pedro H. G. F., & MEDEIROS, Marcelo. (2015). Top income shares and inequality in Brazil, 1928 - 2012. *Sociologies in Dialogue*, 1(1), 119–132.

SOUZA, Pedro. H. G. F., & MEDEIROS, Marcelo. (2013). Diferencial Salarial Público-Privado e Desigualdade de Renda per capita no Brasil. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, 2013, vol. 43 (1) pp. 5-28.

TRIPER, Pierre; DUBAR, Claude et BOUSSARD, Valérie. *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, coll. « Collection U », 2011,

TULLOCK, Gordon. The Origin Rent-Seeking Concept. In: *International Journal of Business and Economics*, 2003, Vol. 2, No. 1, 1-8.

VALLADÃO, Alfredo. O Ministério Público, Quarto Poder do Estado e Outros Estudos Jurídicos. Freitas Bastas: Rio de Janeiro, 1923.

VIEIRA, Judivan J. Ministério Público: o 4º poder. Porto Alegre: Síntese, 2003.

WEBER, Max. Burocracia. In: *Ensaio de Sociologia*, 5ª Ed., trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2008a.



\_\_\_\_\_. Classe, Estamento e Partido. *In: Ensaio de Sociologia*, 5ª Ed., trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2008b.

\_\_\_\_\_. Letrados Chineses. *In: Ensaio de Sociologia*, 5ª Ed., trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2008c.

\_\_\_\_\_. Rejeições Religiosas do Mundo e suas Direções. *In: Ensaio de Sociologia*, 5ª Ed., trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: LTC, 2008d.

\_\_\_\_\_. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva; trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; rev. tec. Gabriel Cohn, 4ª Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

YIN, Robert K. Estudo de Caso – Planejamento e Métodos, 2ª Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.