



Alexandre de Andrade e Rezende

Como se constrói o defensor do interesse público: estudo
sobre o Ministério Público brasileiro de 1964 a 2019

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Direito da
PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em
Direito

Orientadora: Prof^a. Gisele Guimarães Cittadino

Coorientadora: Prof^a. Bárbara Lou da Costa Veloso Dias

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2020



Alexandre de Andrade e Rezende

Como se constrói o defensor do interesse público: estudo
sobre o Ministério Público brasileiro de 1964 a 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Direito. Aprovada pela Comissão
Examinadora abaixo assinada.

Prof^a. Gisele Guimarães Cittadino
Orientadora
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof^a. Bárbara Lou da Costa Veloso Dias
Coorientadora
Departamento de Direito – UFPA

Prof. Florian Fabian Hoffmann
Departamento de Direito – PUC-Rio

Prof. Fábio José Kerche Nunes
Fundação Casa de Rui Barbosa

Rio de Janeiro
Fevereiro de 2020

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Alexandre de Andrade e Rezende

Graduou-se em Direito no Instituto de Ciências Jurídicas Vianna Júnior em 2010.

Ficha Catalográfica

Rezende, Alexandre de Andrade

Como se constrói o defensor do interesse público : estudo sobre o Ministério Público brasileiro de 1964 a 2019 / Alexandre de Andrade e Rezende ; orientadora: Gisele Guimarães Cittadino ; coorientadora: Bárbara Lou da Costa Veloso Dias. – 2020.

124 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2020.

Inclui bibliografia

1. Direito - Teses. 2. Sistema de justiça. 3. Ministério Público. 4. Campo político da justiça. 5. Democracia. 6. Elites institucionais. I. Cittadino, Gisele Guimarães. II. Dias, Bárbara Lou da Costa Veloso. III. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. IV. Título.

Dedicatória

PUC-Rio - Certificação Digital Nº 1812463/CA

Aos meus queridos avós,
Naná e Qiqui,
Genoveva e Gilgal,
exemplos de luta e afeto.

Agradecimentos

Muitos foram os encontros que me conduziram até a PUC-Rio e tantos outros aqueles que me permitiram participar de seu programa de Mestrado em Direito, projeto muito ansiado e desejado. Dali, do maior cume que já ousei encarar, no 7º andar de um prédio da Gávea – palavra que também designa a parte mais alta de uma embarcação de três velas, de onde se perscruta o horizonte em busca de terra nova -, pude ver lugares jamais imaginados, horizontes que desbravaram ainda outros e que revelam que essa é uma jornada infinda.

Se lançar um olhar mais atento e entender um pouco melhor como tudo se arranja no mundo (do Direito e para além dele) era parte da expectativa cultivada, um curso crítico como o Mestrado em Direito Constitucional e Teoria do Estado da PUC-Rio se faz grande oportunidade e desafio, colocando à prova crenças e percepções até ali consolidadas, instigando releituras de autores clássicos e nos brindando com tantos outros. Por isso, meu grande agradecimento às professoras e professores do programa que me conduziram, de forma tão atenciosa, por esse caminho de grandes descobertas, reflexões e (des)construções.

À prof.^a Gisele Cittadino, pesquisadora por mim tão admirada antes mesmo do meu ingresso no programa, minha profunda gratidão por aceitar o desafio da orientação do presente trabalho, pelas ricas conversas, trocas de percepção e incentivos ao longo deste caminho. Obrigado pela inspiração e por compor nossas lutas de forma tão brilhante.

À prof.^a Bárbara Dias, grande surpresa e verdadeiro presente na minha trajetória, minha eterna gratidão pela fundamental colaboração para delineamento e realização da pesquisa, pela generosidade e paciência, pela atenta leitura do trabalho e pela humanidade com que me acolhera. Serás sempre uma grande inspiração e exemplo para mim.

Ao prof. José Ribas, pela oportunidade de realização de parte do estágio docente junto ao seu grupo de pesquisas sobre o pensamento constitucional latino-americano, vinculado à graduação em Direito da PUC-Rio, pela generosidade em permitir colaborar com o artigo elaborado em homenagem ao Prof. Menelick de Carvalho Netto e os trinta anos da Constituição Federal de 1988, objeto de publicação na obra “1988-2018: O que construímos?”, Editora Conhecimento.

Aos queridos e eternos amigos da turma do Mestrado, em especial Amanda, Walber, Isabelle, Consuello e Ericka, os quais se fizeram família em terras cariocas, com os quais pude vibrar o entusiasmo do momento tão definitivo vivenciado, com os quais tanto aprendi, encontrei apoio e acolhimento. Muito obrigado! Minha felicidade com nosso encontro é imensa.

Aos meus pais, Sandra e José Wilson, pelo apoio fundamental e constante em todas as minhas buscas, por vibrarem comigo nas conquistas e pelo incentivo e força nos momentos desafiadores. Aos meus irmãos, Vinícius e Maria Luíza, pela apoio emocional, amizade e cumplicidade e por se fazerem sempre presentes. Ao Silézio, por me incentivar ir sempre além, pela ajuda e paciência nos momentos em que não pude estar presente, por toparem dividir o hoje e o amanhã.

Aos amigos Igor e à Lívia, por dividirem a construção de tantos sonhos nos últimos anos e por estarem sempre prontos e à postos para ajudar e acolher.

À Nanda e ao Falcão por dividirem tantos dias e noites, por se fazerem casa.

À Dona Marlene, por nos receber sempre com simpatia contagiante e por ser exemplo de luta e perseverança.

À Carmem e ao Anderson, pela paciência e presteza e pelas tantas ajudas necessárias ao longo de todo o curso.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. Portanto, agradeço à PUC-Rio e CAPES pela bolsa concedida e pela oportunidade de participação do PROCAD – Programa de Cooperação Acadêmica que me permitiu conhecer Bárbara.

Resumo

Rezende, Alexandre de Andrade e; Cittadino, Gisele Guimarães. **Como se constrói o defensor do interesse público: estudo sobre o Ministério Público brasileiro de 1964 a 2019**. Rio de Janeiro, 2020. 126p. Dissertação de Mestrado. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho tem como objetivo analisar os processos de reposicionamento do Ministério Público nos campos jurídico e político brasileiros a partir de 1964. Tal investigação perpassa, para tanto, pela inquirição das condições capazes de explicar a conquista de atribuições que permitiram ao MP uma atuação progressivamente mais significativa para a organização do espaço político nacional e das estratégias que viabilizaram a conquista de autonomia e independência sem referência em ordenamentos estrangeiros. As hipóteses articuladas giram em torno do compartilhamento, entre a cúpula militar dirigente do país a partir de 1964 e o Ministério Público, da percepção de mundo e da concepção de Nação – condição que viabilizaria a atuação do MP como instrumento de institucionalização do regime militar -, do êxito na conformação, perante a opinião pública, de uma instituição efetivamente voltada à e capaz de promover a defesa do interesse público de forma apolítica e da continuidade da reprodução social da elite integrante do MP a partir da ausência de ruptura com a estratégia de recrutamento quando da transição democrática. Por fim, verifica-se o caráter fundamental da atuação do Ministério Público para manutenção da estabilidade da dominação do Estado e de suas elites dirigentes, aspectos que levam ao questionamento sobre a capacidade e motivação da referida instituição, nas suas atuais condições de organização e atuação, ao pleno atendimento das funções lhe atribuídas pela Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave

Sistema de Justiça – Ministério Público – Campo político da justiça – Democracia – Elites institucionais

Abstract

Rezende, Alexandre de Andrade e; Cittadino, Gisele Guimarães (Advisor).
How is built the defender of the public interest: a study on the Brazilian Prosecution Service from 1964 to 2019. Rio de Janeiro, 2020. 126p
Dissertação de Mestrado. Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The present research aims to analyze the movements of the Brazilian Prosecution Service legal in the law and political fields since 1964. The investigation goes through, of the conditions capable of explaining the conquest of attributions that allowed the Brazilian Prosecution Service to progressively act more significant for the organization of the national political space and of the strategies that made possible the achievement of autonomy and independence without reference in foreign systems. The articulated hypotheses revolve around the sharing, between the military leadership of the country in 1964 and the Brazilian Prosecution Service, of the concept of the Nation - a condition that would make it possible for the Prosecution Service to act as an instrument of institutionalization of the military dictatorship - , of the success in shaping, before the public opinion, of an institution effectively turned to and capable of promoting the defense of the public interest in an apolitical way, of the continuity of the social reproduction of the elite belonging to the Prosecution Service from the absence of rupture with the strategy of recruitment during the democratic transition. Finally, we verify the fundamental character of the work of the Prosecution Service to maintain the stability of the domination of the State and its ruling elites, aspects that lead to the questioning of the capacity and motivation of that institution, in its current conditions of organization and performance, to the full fulfillment of the functions assigned to it by the Federal Constitution of 1988.

Keywords

Judicial System - Brazilian Prosecution Service – Politic Fields of Judicial System
- Democracy – Institutional elites

Sumário

| | |
|---|-----|
| 1. Introdução | 10 |
| 1.1. Objeto e hipótese de investigação | 10 |
| 1.2. Metodologia e abordagem | 11 |
| 2. Articulações e desarticulações entre o Ministério Público e a elite política do regime militar de 1964 | 16 |
| 2.1. Entre o arbítrio e a norma: a institucionalização do regime militar de 1964 | 16 |
| 2.2. O processo de distensão do regime militar e o reposicionamento do Ministério Público na arena política | 21 |
| 2.3. Estratégia de controle do poder político através das instituições do sistema de justiça | 29 |
| 2.4. A Constituinte e o Ministério Público | 43 |
| 3. Conquistando e conservando poder político | 54 |
| 3.1. Institucionalização | 55 |
| 3.2. Autonomização | 59 |
| 3.2.1. A autonomia relativa do campo | 64 |
| 3.3. Criminalização da política | 69 |
| 4. A consolidação da propriedade do interesse público | 75 |
| 4.1. O compartilhamento do <i>habitus</i> e da estrutura de capitais entre o Ministério Público e a elites econômica e política | 76 |
| 4.2. A vinculação entre a elite do Ministério Público e a elite política durante a transição democrática | 83 |
| 4.3. O panorama do Ministério Público no contexto constitucional de 1988 | 87 |
| 4.4. A Confraria dos Tuiuiús | 97 |
| 5. Conclusão | 111 |

1 Introdução

1.1

Objeto e hipótese de investigação

Ao longo das últimas duas décadas, em especial, o Poder Judiciário e as instituições que compõe o sistema de justiça se revelaram importantes instâncias decisórias de questões essenciais para a organização política brasileira, agindo tanto na definição de questões relacionadas à concretização de direitos difusos e coletivos - atrelados ao aprofundamento da cidadania e atendimento às garantias fundamentais -, como patrocinando operações e julgamentos voltadas ao combate à corrupção e ao crime organizado na máquina pública.

Neste panorama, o Ministério Público – em especial o Ministério Público Federal -, ao atuar como fiscal da lei ou como órgão de persecução penal, vem conquistando progressiva centralidade e expressiva visibilidade, atuando com protagonismo nas contendas de grande impacto para a dinâmica e cenário político nacional, seja de forma autônoma, seja em composição a forças-tarefa realizadas conjuntamente à Polícia Federal e o Poder Judiciário Federal.

A influência da atuação do MP Federal para a organização do espaço político (entendido aqui não apenas como campo de disputas eleitorais, mas também como espaço de elaboração de políticas públicas) inspira questionamentos relacionados à legitimidade - diante do modelo de atuação adotado - e às consequências de tal comportamento para o saudável equilíbrio democrático. Tais preocupações se agravam diante de análises que apontam a conformação de um cenário de criminalização da atividade política que implica na supervalorização de esferas da burocracia estatal sobre as quais inexitem controles democráticos, como o próprio Ministério Público.

Diante de tal realidade, importante se revela investigar as condições que permitiram ao Ministério Público brasileiro alcançar a posição hoje ocupada na estrutura hierárquica do poder estatal, a qual lhe permite atuar, com considerável autonomia e independência, em nome do interesse público e da defesa da democracia, bem como, a partir daí, refletir sobre o que tais condições podem apontar sobre a qualidade democrática de tais processos e dinâmicas protagonizadas

pela instituição. Assim, pretende-se compreender, sob os aspectos político e sociológico, como se deu a construção do Ministério Público e de seu amplo espaço de atuação na jurisdição nacional, bem como quais tendências tal realidade aponta no espaço político nacional.

1.2

Metodologia e abordagem

Em que pese a conformação do campo jurídico nacional remonte a formação do próprio Estado nacional, o presente estudo parte, historicamente, do regime civil-militar instaurado em 1964, período que, conforme levantamento realizado, fornece bases fundamentais para o reposicionamento do Ministério Público em relação ao poder estatal.

A abordagem realizada por meio de fontes primárias e da historiografia disponível pretende evidenciar a forma de utilização do direito e das instituições necessárias à sua mobilização como estratégia de expansão do controle político e de institucionalização do autoritarismo pela corporação militar no período acima referido.

Neste contexto, a atuação do Ministério Público ganha relevância no processo de atuação estabelecido pela organização militar, sendo progressivamente atribuídas àquela instituição novas funções e instrumentos processuais capazes de garantir a fiscalização e o controle das entranhas sociais e administrativas.

A partir do item 2, portanto, os levantamentos realizados voltam-se a demonstração da convergência e compartilhamento de interesses entre o regime militar e o Ministério Público, o qual era valorizado e beneficiado à medida em que colaborava com as pretensões da alta cúpula militar, conquistando maior relevância na estrutura necessária a manutenção do controle político.

A continuação da análise do referido período histórico revela, contudo, que mais do que atender aos propósitos da corporação militar, interessava ao Ministério Público empreender esforços que garantissem sua permanência estratégica no campo do poder estatal, razão que justifica o giro discursivo da instituição durante a distensão do regime militar, passando, assim, a posicionar-se ao lado dos políticos dissidentes e a favor da redemocratização do país.

A inovação da postura do Ministério Público nos moldes acima apontados foi um dos fatores que contribuiu para a conservação de sua destacada posição na estrutura estatal durante o processo de redemocratização. A manifestação de apoio do MP à mudança de regime verifica-se não somente pelo alinhamento aos políticos dissidentes, como também pela atuação voltada à proteção de direitos difusos e coletivos até então inéditos para a conjuntura pátria, conduta que lhe agregava legitimidade para representar o interesse público.

Paralelamente, o Ministério Público encampava um processo de profissionalização de seus integrantes. Neste aspecto, a análise realizada a partir da sociologia das profissões, em especial a partir dos estudos de Bonelli (1996; 2002; 2006; 2012), demonstra a correlação entre a politização do grupo e a defesa de sua capacidade exclusiva e diferenciada de representar e defender o interesse público, garantindo-lhe posição de destaque no desenho constitucional prestes a se inaugurar. Como se verificou, o fim da possibilidade de atuação na advocacia privada e em cargos políticos, bem como a diferenciação entre a representação dos interesses da administração pública e os interesses da sociedade civil, os agentes integrantes do Ministério Público acentuavam sua legitimidade para atuar em nome do interesse público.

Atrelado a tal ponto, a vinculação do MP com a elite política da época – a qual era, inclusive, em parte composta por sujeitos advindos dos quadros da instituição ou era por eles assessorado - viabilizou forte *lobby* durante a Assembleia Nacional Constituinte, panorama que proporcionou a incorporação, pelo novo texto constitucional, da quase integralidade das atribuições funcionais conquistadas pela instituição durante o regime militar.

Os debates da Assembleia Nacional Constituinte, assim, ocorridos no contexto acima remontado, conduziram no preavalecimento da atribuição ao MP do dever de representação do interesse público, de defesa do regime democrático e de competência – senão exclusiva, consideravelmente privilegiada – sobre o a ação civil pública e outras ferramentas de representação do interesse coletivo. Além disso, verificou-se a garantia de autonomia e independência em larga escala, tornando a instituição desvinculada de qualquer um dos Poderes de Estado, pauta esta fundamentada em uma tradição liberal, como apontado por Bercovici (2006; 2010), que conformava o espaço do poder estatal a partir de estruturas institucionalizadas controláveis pelos tradicionais grupos dirigentes.

Verificou-se que, em que pese a reforma do direito constitucional, a estrutura administrativa e as elites do poder permaneciam as mesmas do regime militar, condição que implicava em uma forma de organização do campo do poder que conservava traços de concentração do poder político e de manutenção das desigualdades sociais.

No mesmo sentido, o Ministério Público, em que pese tenha modificado a narrativa quanto ao apoio à redemocratização, apresentou um novo tratamento na defesa do interesse público, mantinha-se o mesmo, não apresentando reformas democráticas de nenhum tipo, característica que envolvia todo o campo jurídico.

Assim, com base na historiografia e sociologia das profissões, buscou-se uma interpretação capaz de explicar as razões e as consequências para a mudança do comportamento de uma instituição que apoiara a instauração do regime militar de 1964 e que, ao final do período de distensão, encampara as lutas pela redemocratização, estudo que terminou por indicar que tal movimento guardou muito mais relação com o propósito de autopromoção da instituição do que com eventual reconsideração sobre a estrutura autoritária do estado ou maior afinidade do grupo com os princípios e valores democráticos.

No segundo capítulo, a relação entre o poder estatal e o Ministério Público recebeu um tratamento mais aprofundado, análise que teve como norte o processo de autonomização do MP, ou seja, a possibilidade de exteriorização de suas percepções sobre o espaço político, jurídico e social e a capacidade de influenciá-los e modifica-los, o que somente é possível em razão da forma como tais agentes se compreendem, como também em razão da percepção social sobre eles.

A vinculação entre autonomização, institucionalização e profissionalização segue a abordagem apresentado por Codato (2008; 2008b), fazendo, ainda, uso das concepções de Bourdieu (1996; 2003; 2004; 2007; 2012; 2014) sobre campo, *habitus*, capital e *doxa*, utilizadas, assim, para descrever a noção da centralidade do poder em torno do/no Estado e as dinâmicas de disputas estabelecidas por sua apropriação pelos diversos campos que compõem o grande campo social.

Verificou-se a valorização do capital exclusivo de cada campo, somados aos capitais intercambiáveis entre tais espaços, como condição de autonomização, ou seja, como condição da dominação de parcela do poder de nomeação através das estruturas estatais.

A revisitação da historiografia, atrelada às concepções teóricas acima apontadas conduziu, de forma relacional, a interpretação sobre os fatores que viabilizaram a autonomização do campo jurídico e, em especial do Ministério Público, apontando o caráter liberal conservador da transição democrática como fio condutor para a manutenção de estruturas institucionais capazes da concentração do poder político e de mascaramento sobre a ausência de reformas efetivas no interior da instituição, a qual conservava suas características originais, sendo ocupada e dirigida pela mesma elite anteriormente verificada.

A criação de um vasto rol de direitos fundamentais no novo texto constitucional – distante da realidade social da maior parte da população brasileira -, a democratização do acesso à justiça e a criação de instrumentos legais que permitiram a interferência do Judiciário em campos diversos da sua competência original, criaram as condições para que o capital jurídico fosse valorizado de forma diferenciada no novo contexto constitucional.

Este resultado, somado a capitais simbólicos conquistados pela instituição a partir da redemocratização a conduziram, assim, à crescente legitimação social, circunstância que criou as condições necessárias à reorientação de suas ações, as quais se direcionaram, fortemente, ao combate à corrupção e ao crime organizado.

Diante das preocupações que tal postura têm inspirado, o tema da criminalização da política foi brevemente abordado ao final do capítulo, oportunidade em que fora possível analisar a postura do Ministério Público Federal diante da pauta acima referida e as consequências de sua forma de atuação para a dinâmica democrática nacional.

A atuação manifestada pelo Ministério Público nos últimos dezessete anos, período no qual redirecionara sua atuação, voltando-a, com ênfase, ao combate à corrupção pública e produzindo o cenário acima apontado, corrobora a tendência autoritária da instituição, a qual, à semelhança do comportamento manifestado no regime civil-militar, provoca a centralização do poder político em uma esfera jungida ao controle de um grupo específico e não controlado democraticamente.

No terceiro e último capítulo é realizado o enfrentamento de dados levantados por pesquisas empíricas promovidas por outros pesquisadores e de censos promovidos pela própria instituição, em busca da identificação do perfil predominante dos membros do MP quanto às questões relacionadas ao poder público. Como se verificará, exsurge um perfil autoritário dos procuradores federais

sobre questões concernentes à organização do estado e elaboração de políticas públicas, principalmente atreladas à política criminal e à condução de processos de investigação criminal. Revela-se, também, que há plena concordância dos membros do MPF com a vinculação entre a valorização da atividade da própria instituição e a realização do interesse público.

Os mesmos dados apontam, ainda, a tendência conservadora da instituição, a qual, ao interferir de forma mais direta na organização política do país tende a privilegiar a ascensão de sujeitos e organizações identificados com os objetivos e interesses próprios da elite econômica, não apenas mantendo o panorama de desigualdades sociais como aprofundando tal mazela ao viabilizar o desmonte das estruturas até então erigidas na tentativa de reverter tal situação em alguma medida. Conduzida aqui pela teoria das elites, nos moldes desenvolvidos por W. Mills (1981), a análise evidencia o compartilhamento de visões de mundo, princípios e valores dos membros do MPF e o estrato mais privilegiado da população, enquadrando-se entre o 1% daqueles que auferem renda superior a R\$ 27.000,00.

Por fim, foi desenvolvida uma análise prosopográfica dos Procuradores-gerais da República – órgão de cúpula do MPF - atuantes entre 2003 e 2017, período de ascensão da instituição e de reorientação de sua agenda, como forma de verificar o perfil dos sujeitos que compõe sua elite institucional, identificando não apenas o perfil sócio-econômico, como também o histórico de vínculos com o poder estatal, buscando identificar as características acima salientadas.

Neste sentido, procurou-se demonstrar como os traços conservadores e autoritários presentes na atuação do Ministério Público no regime militar de 1964 conservam-se até a atualidade, em que pese reconfigurados, características estas não apenas coordenadoras do funcionamento do campo jurídico como também responsáveis por ditar em grande medida a configuração e organização do campo político.

Por fim, vale salientar que o presente trabalho não pretende apontar soluções as situações ora suscitadas, limitando-se, em razão dos limites temporais, à descrição crítica do funcionamento do Ministério Público e, em especial, do Ministério Público Federal.

Importante, ainda, ressaltar que em função da abrangência do objeto da pesquisa, da multiplicidade de ferramentas metodológicas disponíveis e da interdisciplinaridade da temática, o presente trabalho não se apresenta distante de

críticas, necessitando, certamente, de estudos empíricos mais aprofundados. Contudo, pretende-se, através dos esforços aqui evidenciados, provocar diálogos profícuos ao debate proposto.

2

Articulações e desarticulações entre o Ministério Público e a elite política do regime militar de 1964

2.1

Entre o arbítrio e a norma: a institucionalização do regime militar de 1964

A análise da dinâmica político-econômica adotada pelo regime militar brasileiro de 1964 evidencia um panorama diferenciado em relação aos regimes autoritários instaurados na mesma época em outros países latino-americanos (Cardoso, 1983; Stepan, 1975, 1988), diferenciação que perpassa tanto pela forma de articulação entre os militares e os Poderes de Estado, quanto sobre a política econômica adotada¹.

Quanto à dinâmica política, a diferenciação do modelo brasileiro de 1964 se dá pela adoção de uma estratégia de controle político e de funcionamento da máquina estatal que, de um lado, se valia do arbítrio e, concomitantemente, intentava atribuir legalidade à natureza dos acontecimentos com a manutenção do funcionamento dos mecanismos e procedimentos próprios a uma democracia representativa. O arranjo entre traços diferenciados entre si é explicitado por Kinzo (2001:4), ao esclarecer que

no âmbito da política, há que se lembrar a emergência de uma situação bastante paradoxal. Por um lado, tratava-se de um regime tipicamente militar no sentido de que as Forças Armadas, enquanto instituição, passavam (após o golpe civil-militar que depôs João Goulart em 1964) a dirigir o país. Tal situação necessariamente levaria a que a instituição militar passasse a ser também uma arena de disputa pelo poder político, o que teria consequências não apenas na coesão interna da

¹ Em que pese se tratar de ponto característico da ditadura experienciada no Brasil em 1964, diferindo-a de outros modelos implementados no denominado “cone sul”, o tratamento dos aspectos do plano econômico não se revela central para a presente análise. Por se trata de aspecto complexo e polêmico, o qual recebe diferente tratamento ao longo do regime militar, optamos aqui, a fim de não desviar o foco da análise pretendida - qual seja, os aspectos do núcleo jurídico-político do regime - tão somente por apontar suas características centrais, nos termos sistematizados por Kinzo (2001), de acordo com a qual há continuidade do plano econômico instaurado pelo governo Vargas, com aposta no papel empreendedor do Estado em substituição às importações de bens de capital e matérias primas, valendo-se, para tanto, de investimentos públicos e empréstimos estrangeiros. Para mais detalhes, Cardoso (1983), Longo (1993), Serra (1982) e Suzigan (1974).

organização, mas também em toda a dinâmica política. Conflitos entre oficiais moderados e radicais permearam os 21 anos de governo militar gerando frequente instabilidade política. Por outro lado, tratava-se de uma situação que manteve em funcionamento os mecanismos e os procedimentos de uma democracia representativa: o Congresso e o Judiciário continuaram em funcionamento, a despeito de terem seus poderes drasticamente reduzidos e de vários de seus membros serem expurgados; manteve-se a alternância na presidência da República; permaneceram as eleições periódicas, embora mantidas sob controles de várias naturezas; e os partidos políticos continuaram em funcionamento, apesar de a atividade partidária ser drasticamente limitada.

A dinâmica política do regime militar – a qual será tratada no presente capítulo – será aqui tomada como o início da trajetória que conduzirá, mais tarde, à ascensão do Ministério Público brasileiro na estrutura do poder estatal. Isso porque a estratégia de controle político adotado pelo regime militar se revelará crucial para a expansão da margem de atuação do Ministério Público, para conquista dos primeiros traços de autonomia e para conservação da vinculação entre sua elite institucional e a elite política do país. Tais aspectos tornarão possível um giro discursivo pelos membros da instituição que lhes garantirá posição diferenciada na nova ordem democrática instituída em 1988, figurando, assim, naquele contexto, como instituição capaz de defender a estabilidade democrática e de promover o interesse público em sua acepção primária, ou seja, no sentido das necessidades e preocupações manifestadas pela coletividade e não mais como reflexo dos interesses da administração pública.

Como salientado, o peculiar regime instaurado no Brasil em 1964 congregava aspectos próprios de regime militar autoritário e características de democracia representativa. Em que pese o país tenha passado a ser dirigido pelos militares após o golpe civil-militar - os quais se intitulavam representantes de um Poder Constituinte revolucionário com legitimidade para realização das mudanças necessárias ao atendimento do interesse coletivo -, o Congresso e o Poder Judiciário continuaram em funcionamento, tendo, ainda, sido mantida a alternância de presidentes da República, as eleições periódicas e o sistema partidário – todos estes controlados de diversas maneiras pela alta hierarquia militar (Gaspari,2002a; Kinzo,2001; Skidmore,1988).

A coexistência de tais características conformava uma feição híbrida ao regime militar brasileiro e o esforço pela mitigação de sua face autoritária pode ser explicada, conforme Araújo (2013), tanto pela origem do golpe - atrelada à aliança realizada entre a alta cúpula militar e lideranças civis do regime de 1946 que

intentavam a alcançar posições de comando no novo regime -, como por preocupações com a política econômica externa.

Apesar do caráter híbrido do regime militar brasileiro, as reminiscências republicanas mantidas àquela altura dos acontecimentos eram relativizadas sempre que se revelavam obstáculo à implementação das ações desejadas pelos efetivos comandantes das Forças Armadas. A supressão do Poder Legislativo federal consubstanciada nos episódios de fechamento do Congresso em 1966 e 1968 (Araújo,2013), em oportunidades em que seus membros apresentavam alguma resistência à aprovação das medidas legislativas de interesse das lideranças militares, é paradigmática de tal realidade. No mesmo sentido, a extinção de eleições diretas para Governadores e Presidente da República, através do AI-2, motivada pela derrota do partido do regime, a UDN, nas eleições para governador no estado da Guanabara e de Minas Gerais. E, a mais cruel e criminoso estratégia de atuação, a prática de tortura aos dissidentes, a qual representava a suspensão de todo e qualquer resquício de racionalidade mantido pelo regime, o qual utilizava-se, para tanto, de sua “câmara escura”, uma realidade onde a manutenção formal de estruturas democráticas nada representava.

O problema da existência de uma máquina repressiva semiclandestina, nascida dentro das forças armadas, não era apenas o de fazer crescer um duplo comando na hierarquia militar. Esse fenômeno espelhava uma realidade política mais ampla: a existência de uma “câmara escura” que, em nome das forças armadas – e se apropriando do monopólio da violência que o Estado lhes garantia – pairava sobre todas as instituições civis, exercendo sobre elas uma tutela contínua. (Araújo,2013:351)

Como se verificou com o tempo, as características e mecanismos típicos de uma democracia representativa mantidos pelo regime militar brasileiro não possuíam, de fato, o propósito de promover a participação política da sociedade civil ou mesmo dos agentes públicos - frustrando as expectativas do grupo político que integrou o golpe civil-militar de 1964 -, mas sim de, além de atender às questões diplomáticas, de política externa e de legitimação interna do regime, funcionar como arena de negociação com as lideranças políticas civis quando necessário.

Para além das necessidades de legitimação interna do regime – algo já bastante ressaltado pela literatura acadêmica, e que não se pretende contestar aqui –, há que se cogitar a hipótese de que tais instituições também servissem ao propósito de

oferecer uma válvula de escape, ainda que estreita e muito controlada, para os conflitos internos da alta cúpula e de outras entranhas do regime. Com isso, os militares podiam manter e cultivar um canal de interlocução e, quando oportuno, de negociação, com as lideranças políticas civis que emergissem da nova institucionalidade. Essas, como observado, seriam justamente as que tivessem aceito, mesmo a partir do campo oposicionista, as novas regras do jogo e que reconhecessem nelas, pelo menos parcialmente, o futuro de suas carreiras: que se lhes admitissem, enfim, algum valor positivo, a ser resgatado “aqui e agora” ou mesmo em algum incerto futuro. (Araújo, 2013:345)

Em que pese a promessa feita por Castello Branco no discurso de posse como presidente da República indiretamente eleito pelo Congresso, ainda 1964, o calendário eleitoral dos próximos anos não foi respeitado para as eleições de governadores ou da própria chefia do executivo federal, por força do Ato Institucional nº 2, instituído em 1965, o qual, ainda, extinguiu os velhos partidos (Gaspari,2002a).

Tal panorama começou a ser alterado somente a partir do anúncio da distensão do regime e retomada – lenta – da valorização das eleições, medida que pode ser explicada pela ausência de apoio popular aos militares nas eleições de 1974, as quais deflagraram grande desempenho eleitoral do MDB (Kinzo,1988; Lamounier,1988), pelos conflitos internos surgidos na instituição militar em razão das divergências entre a chamada linha-dura e ala mais moderada² (Stepan,1975) e o fim do “milagre econômico” brasileira que estabelecia grandes desafios no setor econômico³ (Kinzo,2001; Serra,1982).

Ao se intitularem detentores do Poder Constituinte Originário – como fizeram através do Ato Institucional nº 1, proclamado em abril de 1964 – os militares buscavam legitimar o “espírito revolucionário” necessário à realização das medidas por eles entendidas como capazes e suficientes à remodelagem da estrutura e dinâmica estatal e sua adequação aos ideias nacionalistas. Fundamentavam ai a possibilidade de romper, quando necessário, com toda e qualquer estrutura ou norma posta, não encontrando limites nas previsões normativas ordinárias ou

² Conforme demonstrado por Stepan (1975), o afastamento, pelos militares, dos apoiadores civis ao golpe de 1964 não foi suficiente para promover a integração e a unidade institucional das Forças Armadas em torno de um projeto político-econômico, dando azo à fragmentação do grupo, ao surgimento de divergências internas e produzindo instabilidade política.

³ Conforme informações sistematizadas por Kinzo (2001:11): “Desaceleração do PIB, que caiu de 14% em 1973 para 9,8% em 1974 e 5,6% no ano seguinte, aumento significativo do déficit em conta corrente (de US\$ 1,7 bilhão em 1973 para US\$ 7,1 bilhões em 1974) e crescimento da dívida externa (de US\$ 6,2 bilhões em 1973 para US\$ 11,9 bilhões em 1974, alcançando US\$ 56,3 bilhões em 1981) Serra (1982)”

constitucionais à época vigentes, podendo, assim, editar novas normas a depender dos resultados pretendidos e do cenário enfrentado.

As reformas institucionais realizadas pelo regime garantiram, assim, o exercício do poder político, o qual se manteve, até a distensão, sob controle da alta cúpula militar - em que pese esta tenha sido, também, internamente, palco de controvérsias e disputas pelo poder (Stepan,1975; Cícero,2013; Kinzo,2001; Skdimore,1988; Gaspari,2002b).

Tal realidade fora evidenciada desde o momento inicial daquele período político com a assinatura do AI nº 1 tão somente pelos três chefes das Forças Armadas, sem anuência do Presidente do Congresso, Ranieri Mazzilli - o qual atuava naquele contexto como Presidente da República - ou participação de qualquer outra instituição civil, evidenciando o desencontro entre as intenções das facções que constituíam a já referida aliança golpista. Se para as lideranças civis preponderava o anseio de substituição e superação da Carta Magna de 1946, com a manutenção de suas instituições básicas, em especial as eleitorais, valendo-se de intervenções pontuais e estratégicas das forças armadas, para os militares as mudanças ansiadas apenas viriam através de uma atuação mais ostensiva, cujos limites não eram dados quando iniciada a mobilização para tomada do poder (Farhat,2012; Skidmore,1976).

A característica central do *modus operandi* do governo instaurado em 1964 evidencia-se, portanto, na busca pela institucionalidade do regime, apresentando-se como medida para preservação da identidade das Forças Armadas, impedindo que a ditadura oligárquica se tornasse autocrática. Tal propósito, para Araújo (2013), possuía raízes na tradição burocrática da estrutura militar, em seu apego aos regulamentos e à hierarquia.

Esta [a corporação militar], embora pretendesse encarnar os ideais “revolucionários” do movimento de março/abril de 1964, estava longe de funcionar como um partido revolucionário em sentido próprio – não importando aqui sua orientação ideológica, se de direita ou de esquerda –, com seus vínculos orgânicos com a sociedade civil e os movimentos de massa, seus líderes carismáticos e sua intensa luta ideológica interna, definidora das carreiras de seus quadros. Não: mesmo assumindo a cúpula do poder estatal, os militares brasileiros se pensavam como uma corporação estritamente burocrática, ciosa de regulamentos e de modos previsíveis de ascensão de seus oficiais. Em particular, receavam sua excessiva politização e, com isso, as chances da emergência de um líder carismático – mais à semelhança de um caudilho latino-americano do que de um chefe revolucionário – que liquidasse sua dinâmica burocrático-corporativa. (Araújo, 2013:344)

Assim, se de um lado o regime pautava-se na edição de atos normativos que deveriam regular a dinâmica institucional do Estado e a própria sociedade civil, ele próprio, representado pela alta cúpula militar, não encontrava limitações na Constituição Federal – mantida nos primeiros anos do regime -, nas Constituições Estaduais ou mesmo nas próprias normas instituídas, em que pese conservasse uma estrutura estatal e organizacional supostamente baseada na legalidade e na normatividade.

Sobre a “pressão normativa” imposta pelo regime militar, Araújo (2013:348) afirma tratar-se de um traço do Estado contemporâneo, o qual se constitui enquanto “artefato jurídico”:

Todas as leis do Estado, mesmo os atos institucionais que o regime militar decretou, deveriam de algum modo atender ao princípio normativo da publicidade: serem amplamente conhecidas pelos cidadãos. Trata-se de um traço incontornável do Estado contemporâneo, enquanto artefato jurídico, que nem mesmo as ditaduras ousaram negar oficialmente e menos ainda um regime autoritário como o brasileiro, com suas pretensões institucionalizantes.

Ao se valer da legalidade – e, inevitavelmente, do direito - como instrumento de poder e de manipulação do campo político e social, a estratégia adotada pelo regime militar passava, também, pela centralização do Sistema de Justiça e pelo controle das instituições e agentes que o compunham. Neste sentido, através da implementação de mudanças na reorganização do Poder Judiciário, da ampliação de competências do Ministério Público, da criação de instrumentos processuais que viabilizavam a judicialização de condutas dissidentes aos desmandos da alta cúpula militar, o Poder Executivo fiscalizava e moldava não apenas a conduta e as dimensões de possibilidade de cidadãos, como também dos próprios agentes encarregados, pelo regime, do exercício da administração pública.

2.2

Estratégia de controle do poder político através das instituições do sistema de justiça

Importantes mudanças dedicadas à reorganização do sistema de justiça, nos moldes e com os propósitos acima indicados, aconteceram em 1965 com a promulgação do AI-2⁴, o qual, entre outras inovações, recriou a Justiça Federal, atribuindo-lhe a competência para processamento de crimes políticos e crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União⁵. Apoiado em sua suposta legitimidade em representar o Poder Constituinte, o então presidente Castello Branco, no mesmo ato normativo, reservava ao seu próprio alvedrio a escolha daqueles que ocupariam os cargos de juízes federais, estabelecendo como únicos critérios a nacionalidade brasileira e a detenção de saber jurídico e reputação ilibada⁶ dos candidatos.

Como indicado anteriormente, as feições de legalidade atribuídas pelo regime à organização do Estado e, principalmente, à dinâmica de realização de suas atribuições fundamentais apenas se preservava enquanto o ritmo dos acontecimentos demonstrasse a obediência e acatamento aos ditames da alta hierarquia militar, a qual, em defesa do dito Poder Constituinte e do suposto interesse público, não se quedava inerte em romper as barreiras da “autolimitação”⁷ com o objetivo de promover readequações necessárias à satisfação do “espírito revolucionário”. Neste sentido, ainda através do AI-2⁸, o regime suspendeu as garantias constitucionais e legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo, previsão que permitia o imediato afastamento de magistrados e qualquer outro agente público cuja postura contrariasse a preservação do controle e a manutenção da ordem nos termos pretendidos pelos detentores do poder. Exemplo desta linha de atuação foi a aposentadoria compulsória de Victor Nunes Leal, Hermes Lima e Evandro Lins e Silva, então ministros do Supremo Tribunal Federal, em Janeiro de 1969 (Skidmore, 1988:104).

⁴ Promulgado em 27 de outubro de 1965, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm.

⁵ A competência da Justiça Federal passa a ser ditada pela nova redação do art. 105, §3º da Constituição de 1946, data pelo AI-2.

⁶ Art. 20. - O provimento inicial dos cargos da Justiça federal far-se-á pelo Presidente da República.

⁷ A possibilidade de autolimitação do regime já era esboçada no AI-1, previsão que já apontava o interesse de institucionalização do regime. No mesmo sentido, o AI-2 ratificava tal previsão, aduzindo que “a autolimitação que a revolução se impôs no Ato institucional, de 9 de abril de 1964 não significa, portanto, que tendo poderes para limitar-se, se tenha negado a si mesma por essa limitação, ou se tenha despojado da carga de poder que lhe é inerente como movimento”.

⁸ Art. 14 - Ficam suspensas as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade, bem como a de exercício em funções por tempo certo.

A estratégia de recriação da Justiça Federal – com competência exclusiva para processar e julgar os ditos crimes políticos e aqueles praticados em detrimento do interesse da União - e de indicação de seus julgadores diretamente pelo Presidente da República, bem como, ainda, a revogação das garantias de estabilidade, vitaliciedade e inamovibilidade dos agentes públicos – dentre os quais aqueles que exerciam o múnus da magistratura – consolidava uma estratégia de controle do Poder Executivo sobre a forma como tais processos eram conduzidos e, conseqüentemente, julgados.

Ao criminalizar os atos e comportamentos que ameaçavam as pretensões de controle e, ainda, ao manipular a estrutura e dinâmica do Poder Judiciário, responsável pelo julgamento dos processos que dirimiam os mencionados crimes, fica explicitada a artificialidade da separação entre os poderes de Estado na conjuntura política ora tratada, evidenciando-se o uso político da estrutura jurisdicional.

Na estratégia de legitimação do controle arbitrário adotada pelo regime a partir de 1964, contudo, não bastava o domínio exercido sobre o Poder Judiciário nos moldes acima indicados. Isso porque, em consonância às normas processuais, a conformação de uma demanda judicial exige, inicialmente, a atuação de um agente responsável pela provocação da máquina judicial, incumbido de judicializar fatos concretos. Assim, além do controle exercido sobre o órgão julgador, o sucesso da dinâmica de legitimação do regime passava, também, pelo controle sobre a atuação da instituição detentora da função de dar início aos trâmites processuais, ou seja, daqueles sujeitos detentores da atribuição de representar judicialmente os interesses do Estado.

Neste contexto, o Ministério Público – instituição detentora da legitimidade ativa para proposição de ações penais públicas - passa a ser utilizado como verdadeiro “braço institucional” do regime, sendo apropriado pelo Poder Executivo não para exercício da defesa dos interesses efetivamente públicos⁹ - atrelados aos anseios da coletividade e ao aprofundamento da cidadania - mas daqueles vinculados aos propósitos do regime, exercendo, sob as vestes da lei, a função estratégica de fiscalizar o acatamento das novas normas e ordens implementadas

⁹ O Código de Processo Civil de 1939 atribuía ao Ministério Público a defesa dos interesses dos incapazes, da propriedade privada e da família.

pelo Governo, transformando em demandas judiciais tudo aquilo que viesse a confrontar as ordens do alta cúpula militar.

A partir de 1964 verifica-se um processo de expansão das atribuições especificamente atribuídas ao Ministério Público, expansão que caminhará progressivamente até o anúncio da distensão do regime e se conservará no novo texto constitucional de 1988. Aliás, o vertiginoso aumento de competências do MP no referido período e a valorização da seara judicial como campo de realização das promessas constitucionais após a redemocratização conduzirá referida instituição à posição de principal agente da judicialização da política no Brasil.

O tratamento dedicado pelo regime militar à Procuradoria Geral da República – órgão de cúpula do Ministério Público Federal - ensejou a ampliação de suas atribuições e das ferramentas colocadas à sua disposição. A promulgação da Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n° 1 de 1969 foram paradigmáticas neste aspecto. Através de referidos atos normativos foram atribuídos ao Procurador Geral da República a possibilidade de requerimento da intervenção da União perante os estados e aos Procuradores Gerais Estaduais, no mesmo sentido, a solicitação de intervenção dos Estados junto aos municípios, previsões que atenuavam as feições de arbitrariedade de tais práticas ao revesti-las de legalidade. Tais movimentos possuíam o propósito de ceifar práticas e substituir agentes públicos que atuavam em dissonância às determinações da cúpula do regime, mantendo, assim, a ordem e a obediência desejada. A nova constituição passou a prever, ainda, o crime de abuso de direitos individuais¹⁰, tipo penal que permitia o processamento, pelo PGR, daqueles que abusassem das garantias fundamentais para atentar à ordem democrática, bem como a possibilidade de solicitação de suspensão de mandato parlamentar em caso de crime contra a segurança nacional.

A EC 1/1969 retirou, expressamente, o Ministério Público do capítulo da Constituição Federal sobre o Poder Judiciário e o consolidou como apêndice do Poder Executivo, formalizando, assim, a dinâmica que já era observada na prática.

¹⁰ “Art. 151 - Aquele que abusar dos direitos individuais previstos nos §§ 8º, 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 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.”

Referida Emenda suprimiu, ainda, a previsão constitucional que estabelecia a participação do Senado no processo de escolha e nomeação do Procurador Geral da República, o qual passava, assim, a ser de caráter exclusivo do Presidente da República, acentuando o condicionamento do MP e de suas realizações às determinações e anseios do Governo.

No contexto e período acima tratados as ações do Ministério Público evidenciavam a idealização de um sentido de interesse público que se voltava não à defesa e promoção de direitos e garantias fundamentais dos cidadão ou de qualquer forma de aprofundamento da cidadania, mas sim, de forma enfática, à promoção do controle do poder político por um estado autoritário. É o que se verifica diante do arquivamento de diversos requerimentos encaminhados à Procuradoria Geral da República pleiteando a instauração de procedimentos de apuração de inconstitucionalidade¹¹ perante o Supremo Tribunal Federal em face de atos normativos que flagrantemente atentavam a garantias e direitos fundamentais. Emblemático se revelou o pleito formulado pelo partido Movimento Democrático Brasileiro – MDB -, em 1970, em face do Decreto-lei nº 1.077 de 1970 que instituía a censura prévia a livros e revistas “nocivos à segurança nacional”. Em que pese à clareza do interesse público ofendido através de referida norma, o então Procurador Geral da República, Xavier de Albuquerque, denegou a instauração de pedido justificando, para tanto, não estar obrigado a fazê-lo. Conforme relatado na Reclamação 849¹²

o Dr. Procurador-Geral da República determinou o arquivamento da mesma representação, em despacho de defluiu de l. 10-15, sustentando a tese de que não estava jungido a encampá-la e lavá-la à barra do Pretório Excelso, visto ser privativa a sua competência, para em casos, como o presente, oferecê-la ao Tribunal Maior.

O arquivamento da referida denúncia foi chancelada pelo Supremo Tribunal Federal em sede da Reclamação acima identificada, interposta pelo MDB em face

¹¹ Corroborando o processo de institucionalização do regime, ou seja, o propósito de exercício do controle pela força e pela lei, a promulgação da Emenda Constitucional nº 16 de 1965 inaugurou, no Brasil, o controle de constitucionalidade abstrato, possibilitando, assim, que o Ministério Público exercesse o controle não apenas do desvirtuamento da lei pelos agentes públicos no desempenho de suas funções, como ainda, da própria produção legislativa, fiscalizando e controlando a atuação do legislativo em âmbito federal, estadual e municipal.

¹² Revista Trimestral de Jurisprudência, nº 59, p. 333, STF, disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anexo/059_2.pdf

da decisão do PGR. O Tribunal terminou, assim, por fixar o entendimento segundo o qual caberia somente ao Procurador Geral da República a decisão sobre a instauração de procedimento de controle de constitucionalidade abstrato de atos normativos, entendimento este reproduzido em outras oportunidades¹³.

A atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público nos moldes assinalados terminava, assim, por atender aos interesses do regime, blindando, com a guarida da legalidade, as determinações que, flagrantemente, atentavam à lógica constitucional e aos preceitos basilares de um estado democrático de direito. O controle exercido sobre o Ministério Público - ao atrelar suas atribuições funcionais aos interesses do regime -, bem como sobre o Poder Judiciário - ao apelar para a possibilidade de afastamento dos magistrados, bem como para estratégias de reorganização de competências processuais, a exemplo do que ocorrera com a recriação da Justiça Federal -, permitia ao regime militar o exercício do controle do poder também através do cumprimento da lei, viabilizando a institucionalização do regime.

A ampliação das atribuições legais e constitucionais do Ministério Público e a utilização destas para promoção dos interesses de manutenção do controle político pelo regime simbolizou a clara utilização do direito e das instituições do sistema de justiça como instrumento de coerção e controle social.

As inovações na organização e dinâmica institucional do Ministério Público nos moldes acima explicitados foi acompanhada de narrativas e vasta produção doutrinária que vinculava a valorização do Ministério Público ao controle da administração pública. É o que se evidencia da fala do então Ministro da Justiça Alfredo Buzaid, em 1971, quando, durante o I Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo, afirmou que

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-lhes, 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

¹³ Reclamação 121, RTJ 100, p. 955, Reclamação 128, RTJ 98, p. 3 e Reclamação 152, Diário da Justiça, p. 6.292 de 11/05/1983.

aperfeiçoamento da democracia [sic] brasileira. Esta é, sem dúvida, a nova missão que recebeu e de cuja fiel execução muito espera o país. (Arantes, 2002:43-44)

Em que pese se tratasse de estratégia necessária à institucionalização do regime e, portanto, promovida por aqueles que detinham poder político, a exaltação ao fortalecimento e ampliação de competências do Ministério Público era uma realidade que também convergia com os interesses da própria instituição. Neste sentido, ainda no mesmo evento onde se observara a fala do Ministro da Justiça, acima indicada, merece destaque a fala do promotor gaúcho Sérgio da Costa Franco acerca de sua tese “Sobre a Conveniência da Ampliação das Atribuições Processuais do Ministério Público como *custos legis*” quando, sustentando a legitimidade da instituição em perseguir o “bem comum” em razão de uma suposta isonomia partidária, a qual supostamente lhe permitiria uma atuação neutra ou politicamente desinteressada, afirmou que

é de alta conveniência que o Ministério Público esteja presente à lide como *custos legis*, não só para vigiar a estrita observância das normas legais, como também para coadjuvar a defesa do interesse público ameaçada, quando os procuradores dos municípios, do Estado e de suas autarquias se mostrem omissos ou negligentes no desempenho do seu encargo. (Arantes, 2002:32)

Ainda apostando no fortalecimento do Ministério Público como estratégia para fiscalização e exercício do controle sobre a atuação dos agentes públicos e da sociedade civil, o Código de Processo Civil de 1973 trouxe importante inovação quanto à função do MP, atribuindo-lhe, expressamente, entre outras hipóteses já salientadas pelas legislações anteriores¹⁴, a tarefa institucional de representação e defesa do interesse público, afirmando através de seu artigo 82, inciso III que referida instituição intervirá “em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”. Conforme será tratado oportunamente, a generalidade do texto legal aprovado viabilizou o aprofundamento de um processo que resultou na ampliação de atribuições da instituição, bem como na consolidação de sua independência e autonomia em

¹⁴ Os incisos I e II do art. 82 do Código de Processo Civil de 1973 corroborava a intervenção do MP, respectivamente, nas ações que tratassem de interesses de pessoas incapazes e naquelas concernentes a “estado de pessoa, pátrio poder, tutela, curatela, interdição, casamento, declaração de ausência e disposições de última vontade”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm

relação ao Poder Executivo, aspectos imprescindíveis para sua conformação como importante ator político na conjuntura nacional.

Àquela altura o MP já se encontrava mais robusto não apenas em termos de ampliação de atribuições e de ferramentas processuais disponibilizadas para realização destas, como também em razão da disseminação do discurso sobre sua importância para a defesa de uma sociedade considerada hipossuficiente, ainda que sua atuação se voltasse, preponderantemente, à manutenção do regime.

Dando continuidade a esta lógica e corroborando o controle judicial exercido sobre as leis e atos normativos – cuja dinâmica, pelas razões já expostas, esteve, durante certo período de tempo, jungida à vontade do próprio regime - a promulgação da Emenda Constitucional nº 7 de 1977¹⁵ pelo então presidente Geisel (medida adotada durante a recesso do Congresso Nacional por ele determinado), tornou ainda mais destacadas as atribuições do cargo de cúpula do MP, outorgando ao Procurador Geral da República os poderes para questionar, perante o Supremo Tribunal Federal, interpretação atribuída a lei ou ato normativo federal ou estadual, bem como, ainda, instituindo a “avocatória”, através da qual, também o PGR, exclusivamente, poderia provocar o STF para intervenção em qualquer demanda judicial instaurada no país, desde que, para tanto, verificasse “imediate perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”, possibilitando à Corte a suspensão dos “efeitos de decisão proferida e para que o conhecimento integral da lide lhe seja devolvido”¹⁶.

Como se vê, a estratégia de institucionalização adotada pelo regime militar culminou, ao fazer do Ministério Público um de seus principais mecanismos de fiscalização e controle sobre a sociedade civil e demais agentes públicos, na ampliação da atuação desta instituição, na pulverização da ideologia que atrelava à incumbência funcional do MP a proteção do interesse público de uma sociedade hipossuficiente e, conseqüentemente, na consolidação da influência exercida por seus membros na conjuntura política nacional. Verifica-se, portanto, a “convergência entre o regime autoritário e o desejo há muito alimentado pelo Ministério Público de se transformar em fiscal da administração e guardião do interesse público” (Arantes,2002:44).

¹⁵ Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm

¹⁶ Alteração inserida no artigo 119, I da Constituição Federal de 1967.

O relato de Paulo Salvador Frontini, procurador-geral de justiça do estado de São Paulo de 1983 a 1987, revela a pretensão de ampliação das atribuições do Ministério Público como estratégia adotada por seus membros como forma de valorização da carreira e de consolidação da instituição:

o fato é que o Ministério Público veio vindo assim, todas as gerações a partir de 1947, tinham a concepção de que era preciso melhorar, melhorar institucionalmente. Eu sempre tive esta convicção de que nós precisamos ganhar a atribuições, exercitá-las bem, e com isso a profissão se valoriza, a carreira se valoriza, a instituição se consolida e o mais virá por acréscimo. A condição profissional melhora, o aparelhamento do Ministério Público. Não existia aparelhamento, todo este meu tempo no interior, a máquina de escrever era minha, particular, eu tinha duas máquinas de escrever. (Bonelli, 2002:149-150).

Até aqui verificou-se o período em que o Ministério Público demonstrava alinhar-se à lógica de dominação política manifestada pelo regime militar, alinhamento este que viabilizou a conquista de amplas atribuições funcionais capazes de permitir a intervenção do MP em praticamente todas as demandas judiciais, reservando-lhe posição privilegiada na lógica de perpetuação da concentração do poder.

O anúncio da distensão do regime civil-militar provocou o reposicionamento do MP, o qual se aproximara dos políticos dissidentes em apoio à redemocratização, mas, contudo, sem se afastar dos mecanismos que engendraram as conquistas de novas atribuições à instituição.

2.3

O processo de distensão do regime militar e o reposicionamento do Ministério Público na arena política

A estrita vinculação entre a corporação militar responsável pelo comando do Executivo Federal e as lideranças institucionais do Ministério Público começa a se modificar a partir de 1974, com a sinalização da distensão do regime militar.¹⁷ Se, até então, a organização institucional e os limites funcionais do MP encontravam-

¹⁷ Considera-se, aqui, como início da distensão do regime militar, para fins da análise das mudanças manifestadas pelo MP, o ano de 1974, podendo-se apontar como sinais de liberalização política a revogação parcial da censura e a valorização das eleições legislativas ocorridas daquele ano.

se, em grande medida, vinculados aos interesses do regime, a mudança do panorama político provocada pela proposta de distensão anunciada por Geisel resulta na revisão da organização do *parquet* e seu reposicionamento no campo político-social.

Ao adotar uma estratégia de gradual distanciamento do Poder Executivo e de aproximação da sociedade civil através da defesa de matérias inovadoras, de interesse difuso e coletivo, o Ministério Público não só corrobora sua imagem de guardião do interesse público, como também logra êxito na conquista de mais autonomia e independência, culminando em seu insulamento em relação à política tradicional, características que serão posteriormente acentuadas pela Constituição Federal de 1988 e pelos acontecimentos que se seguirão à sua promulgação.

Neste panorama, a análise das negociações para implementação da reforma Política e do Judiciário pretendidas pelo governo Geisel, entre 1974 e 1977, é significativa. Os bastidores de tais acontecimentos revelam a organização e o fortalecimento das entidades de juristas e de grupos de interesses corporativos opostos ao regime militar que fomentará o discurso de vinculação entre o fortalecimento do Estado de Direito e a agenda de independência e autonomia das instituições do sistema de justiça. Paralelamente, verifica-se, ainda, a promulgação de importantes instrumentos normativos que consolidarão a hipertrofia funcional do *parquet* – como a redação do art. 82 do Código de Processo Civil de 1973, a lei nº 6.938/81 que inaugurar a atuação do MP na defesa do meio ambiente e a lei nº 7.347/85, denominada Lei de Ação Civil Pública, que ampliará o campo de atuação da instituição para novos desafios sociais, como a defesa do patrimônio histórico e paisagístico, o direito do consumidor e da pessoa portadora de deficiência - e que lhe atribuirão melhor organização em nível nacional e maior controle sobre a própria estrutura institucional – conquista representada pela lei complementar 40/1981, primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público.

Para o êxito nas conquistas do MP no referido período revelou-se primordial a atuação e as articulações engendradas por seus próprios membros, os quais, atentos ao panorama de mudanças políticas, dedicaram-se de forma mais acintosa à organização interna da classe buscando o alinhamento de seus interesses comuns relacionados à carreira – melhoria das condições de trabalho e da remuneração, conquista de atribuições e maior destaque perante a opinião pública -, e ao *lobby*

exercido junto aos agentes integrantes dos Poderes de Estado para elaboração de textos legais que tornassem possível tais pretensões.

O depoimento de Claudio Ferraz Alvarenga, presidente da Associação Paulista do Ministério Público entre 1980 e 1982, ilustra bem a preocupação com o alinhamento de interesses internos do MP como condição necessária à sua organização nacional e conquista do insulamento em face das forças políticas tradicionais:

quando eu era presidente da Associação em 1980, surgiu a ocasião de fazer essa lei complementar de regras gerais, que veio a ser a Lei Complementar de nº 40 da Constituinte. Para fazer essa lei houve um fato inacreditável em matéria de mobilização do Ministério Público no Brasil inteiro, nós conseguimos mobilizar todas as associações de promotores, conseguimos, inclusive, caminhar para alguns pontos de consenso em relação a temas nos quais havia profunda diferença entre os Ministérios Públicos dos estados. Por exemplo, em São Paulo há muitos e muitos anos o promotor era proibido de advogar, porque a gente sempre achou que era incompatível servir a uma causa privada e ao mesmo tempo a uma causa pública, como serve o Ministério Público. Mas, nesses estados, os promotores advogavam normalmente, no estado de Minas, no estado de Pernambuco, no estado do Pará, e outros. Sobre temas como esse e até sobre temas como exercitar ou não certas funções, houve grandes atritos, até que nós chegamos a pontos de equilíbrio e conseguimos unificar a postulação do Ministério Público do Brasil no sentido de que as normas gerais dos Ministérios Públicos dos estados fossem mais ou menos padronizadas de acordo com um projeto institucional com um ideário.

Outra questão que foi muito polêmica nessa ocasião era o seguinte: o Ministério Público deve promover a cobrança de tributo? Havia quem entendesse que sim, mas acabou prevalecendo à oposição que não, dizendo-se em suma o seguinte: que o Ministério Público tinha que defender interesses da sociedade e não interesses do Estado enquanto ente administrador. Com isso se delimitou bem, por exemplo, uma coisa que nunca tinha sido muito definida até então, ou seja, qual é o âmbito de atuação da Procuradoria do Estado, qual é o âmbito de atuação do Ministério Público. (Bonelli, 2002:150-151)

Ainda no depoimento de Claudio Ferraz, o *lobby* promovido pelos promotores junto aos poderes de Estado para aprovação e promulgação dos textos normativos de interesse da categoria fica evidenciado quando afirma que

a lei saiu em função desse trabalho. Nessa ocasião eu fui a Brasília duas vezes por semana. O Fleury, por exemplo, que era vice-presidente da Associação nesse tempo foi muito comigo, os colegas todos, esses que eu falei e mais inúmeros, o Optaciano, o Célio, o Scarance, o Aroldo... A gente corria muito atrás das coisas. (...) Em cada uma dessas situações o Ministério Público ia conseguindo afirmar o seu perfil, colocar além do seu ideário, colocar a autonomia. Em cada ocasião dessa, o Ministério Público conseguia um passo à frente porque a gente tinha então todo um trabalho de gerações anteriores, ideário, objetivos e sabia o que queria. (Bonelli, 2002:151-152).

Os esforços promovidos pelos membros do Ministério Público em busca de maior controle pela organização da instituição e pela atuação de seus agentes e, ainda, pela ampliação das competências jurisdicionais lhes atribuídas em caráter de exclusividade (sem concorrência de outros agentes públicos ou privados) podem ser compreendidos como uma estratégia de *profissionalização*, a qual, por fim, termina por proteger e fomentar os interesses particulares dos próprios membros do *parquet*, valorizando-os frente à opinião pública e perante a organização e funcionamento do Estado.

Como descreve Freidson (1996:2), uma profissão é, em princípio, um tipo específico de trabalho especializado, cuja forma de organização dependerá do exercício do poder político e econômico do grupo que a exerce. Para o autor,

não existe uma forma única e inevitável pela qual as especializações destinadas a cumprir algum fim produtivo devam ser constituídas e organizadas. Minha tese é que o profissionalismo representa um método logicamente distinto de organizar uma divisão do trabalho. Ele expressa uma circunstância em que as ocupações negociam limites jurisdicionais entre si, estabelecem e controlam sua própria divisão do trabalho. O método ocupacional de controle do trabalho pode ser confrontado com dois outros métodos mais frequentemente discutidos: por um lado, o controle da seleção e da organização dos trabalhadores pelas escolhas dos consumidores individuais no livre-mercado; por outro, o controle efetuado por uma administração monocrática e racional-legal.

Explorando as formas concorrenciais de organização do trabalho descritas por Freidson, Bonelli (2000, 2003, 2012) afirma que todas elas podem ser compreendidas como estratégias de legitimidade da atuação profissional, baseadas em diferentes ideologias e princípios, buscando, em comum, moldar-se como melhor método para conduzir àquele fim. De um lado, a lógica de mercado, marcada pelo ideário neoliberal, pela competição e consumismo, aposta nos saberes práticos, em grande mobilidade ocupacional e em uma especialização cotidiana da divisão do trabalho, minando o paradigma da padronização das trajetórias profissionais em razão do caráter irregular de construção de carreiras, advogando pela abertura do mercado de trabalho, o qual deve se configurar em razão da escolha do consumidor. Em outra via, a lógica burocrática é marcada pelo caráter administrativo e pela eficiência, calcada no princípio gerencial da administração racional-legal, predominando uma divisão de trabalho de base mecânica controlada por uma estrutura hierárquica, com ingresso de agentes controlado pelo corpo administrativo.

Por se tratarem de concepções que competem entre si pela captação da opinião pública e pela conformação da realidade, tanto a lógica do mercado como a burocrática, conforme Bonelli (2000), elaboram críticas do processo de profissionalização, denunciando-o como estratégia de proteção de interesses de determinados grupos sociais. A lógica mercantilista ataca o fechamento profissional promovido pelo profissionalismo, o qual cria um monopólio de mercado em razão da exigência de uma qualificação de ensino superior para o desempenho da atividade profissional, resultando na elitização do grupo profissional e distanciando-o da realidade dos seus usuários ou clientes. De outro lado, o ideário burocrático, através da ação do Estado, elabora mecanismos de controle, supervisão e avaliação das profissões, buscando, assim, exercer o domínio sobre as possibilidades de ação de seus agentes

Ao tratar sobre as profissões do campo jurídico, a autora acentua a relevância da atuação dos membros de cada carreira como fator diferencial na conquista da independência em relação às interferências políticas, na medida em que avançam na concretização de um modelo de profissionalização em detrimento de um modelo burocrático, mitigando a vigilância e o controle de agentes externos. Neste ponto, a consolidação de uma *expertise* própria do grupo é fator fundamental para configuração do almejado insulamento.

O insulamento das carreiras jurídicas públicas dá a dimensão da autonomia profissional e da independência das instituições da justiça. O fechamento estabelece quem pode tentar ingressar na carreira, exigindo-se requisitos para o recrutamento que antecedem a aprovação nos concursos, como possuir a formação superior em Direito, a credencial da OAB, a experiência anterior na advocacia. O insulamento é a garantia dos membros que ingressaram na carreira de que os critérios de promoção serão definidos pelos pares, sem ingerências externas. Instituições públicas se organizam principalmente na forma burocrática e na profissional. O avanço desta última sobre aquela depende das conquistas de seus membros nas relações com o Estado. (Bonelli, 2016:250)

A ideia de profissionalização ganha contornos ainda mais claros nas palavras de Almeida (2010), para quem o conceito pode ser compreendido como

o processo pelo qual uma ocupação empreende um projeto político de conquista de um abrigo estável no mercado de trabalho, caracterizado por negociações e conflitos com consumidores, ocupações correlatas e principalmente o Estado na legitimação social e política de sua *expertise*, na definição de competências e títulos distintivos de seu conhecimento especializado e de sua jurisdição e na construção de artifícios institucionais de autogoverno e credencialismo dos pares. (Almeida, 2010:22-23)

O conceito de profissionalização acima explorado em muito contribui para a compreensão da trajetória institucional do Ministério Público na medida em que decodifica e racionaliza as estratégias adotadas por seus membros. Nessa perspectiva, em especial a partir de meados da década de 1970, o MP, almejando o fortalecimento e proteção da instituição e de seus agentes em face da hierarquia burocrática do Estado e das oscilações do cenário político tradicional, em especial do Poder Executivo, preza pela conservação das conquistas políticas alçadas até ali, agindo com o propósito de promover sua independência e autonomia. A conquista do autogoverno quanto a organização da instituição, seleção de integrantes, credenciamento dos pares e controle sobre a atuação de seus membros proporciona condições diferenciadas para a realização de suas atribuições funcionais. Perante a opinião pública, a corporação é valorizada, agregando à sua imagem a promessa de uma atuação imparcial e isenta de interesses políticos imediatos.

As alterações promovidas pelo Código de Processo Civil de 1973 quanto às funções do Ministério Público em muito contribuíram para a mudança acima apontada. A generalidade do texto apresentado pelo artigo 82, inciso III do referido diploma legal – que estabelecia a intervenção do *parquet* em “todas as demais causas em que há interesse público” – permitiu ao MP a adoção de medidas judiciais e extrajudiciais inovadoras, afastando-se dos interesses imediatos do Poder Executivo. Conforme Arantes (2002)

o promissor art. 82, inciso III, ao mesmo tempo em que reforçou uma legitimidade genérica do Ministério Público, deixou em aberto a definição de interesse público a ser defendido perante os tribunais, o que permitiu a promotores e procuradores postularem criativamente sua intervenção no processo civil como necessária para a preservação dos interesses gerais da sociedade. (38)

A interpretação do texto legal do CPC/73 com fins a promover a ampliação das atribuições e possibilidades de ação do MP foi sustentada por uma vasta produção doutrinária que reivindicava “sua presença no processo judicial para a proteção de um tipo de Direito que ia além dos direitos individuais e dos interesses ‘particulares’ dos órgãos estatais” (Arantes, 2002:36).

Em seu artigo intitulado “O Ministério Público na Justiça Civil (casos de intervenção obrigatória – o interesse público evidenciado”, Joaquim Maria Machado, membro do Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul, exalta a legislação estadual daquela unidade federativa, a qual, no seu entender “sempre

precedeu, no zelo, à Lei Federal, no sentido de colocar o Ministério Público na posição de curador do interesse público relevante” (Machado, 1985:352) e, especificamente quanto à interpretação das disposições do CPC/73 salienta que

ante isso, tenho por acadêmica a perquirição do que seja ‘interesse público’ e dispensável a discussão sobre quem deva dizer da incidência de tal interesse. Se o interesse público, entre nós, é evidenciado (revelado) pela simples presença da parta pública ou de uma questão de relevância social, inútil perscrutar o óbvio. Essa presença é uma espécie de Espírito Santo revelador, tal como no batismo de Cristo: “Este é meu Filho muito amado”.

Ou, como aquela “Estrela de Belém”, que apontou aos pastores o Salvador recém-nascido!

Basta, portanto, perguntar: “A parte é pública, ou juridicamente nobre”? A “res in iudicio deducta” tem “conotação social relevante?”. “A parte ou a causa gozam de especial proteção do direito?”.

Positiva qualquer uma das respostas, o interesse público está evidenciado (revelado, manifesto), e o Ministério Público deve intervir no feito, necessariamente, obrigatoriamente, pena de nulidade.

(...)

Quais são estas, no que pertine à natureza da lide? – Primeiramente, é de notar-se que, em grande parte, estão contidas em leis especiais ou em outros dispositivos do próprio Código de Processo Civil, como o mandado de segurança, a questão alimentar e o usucapião. Porém, há outras lides de natureza pública, ou nobre, pela sua relevância social, constitucional ou legal, que, embora omissa à lei especial, obrigada a intervenção do Ministério Público, como no acidente do trabalho, na desapropriação, na ação rescisória e na declaração de inconstitucionalidade.

(...)

Outros tipos de causas poderiam aqui ser estudados. Recomenda-se na espécie, a leitura dos trabalhos de Jorge L. de Almeida, Amaro Alves de Almeida Filho, Antonio Edving Caccuri, e dos professores Egas Moniz de Aragão e Jacyr Villar de Oliveira todos publicados em Sumários, editados pela GAPP (Gabinete de Pesquisa e Planejamento da Procuradoria Geral de Justiça do Rio Grande do Sul) – bem como de eminentes colegas que sobre a matéria têm publicações na Revista *Justitia* e Revista de Direito editadas, respectivamente, pelo Ministério Público de São Paulo e do Rio de Janeiro.

(...)

De aplaudir-se o novo Código de Processo Civil por haver posicionado, irreversível e decididamente, o Ministério Público na guarda do interesse social e público relevantes. O independente custos legis, zeloso de sua missão, será o atalaia vigilante da sociedade, o curador das causas nobres e dos socialmente desprotegidos, o cavaleiro dos grandes institutos jurídicos, como a família, a propriedade, a pessoa humana e seus direitos fundamentais e, sobretudo, o vigia indormido do interesse público.

Corroborando a construção doutrinária sobre o tema, assevera Amaro Alves de Almeida Filho que

é o Ministério Público o representante do Poder Público (Espinola Filho, “Código de Processo Penal anotado”, artigo 257). Representa a sociedade, a coletividade,

sendo portanto apto para avaliar o que seja “interesse público” e é o órgão destinado a defendê-lo. (1975:278-279)

A interpretação abrangente do art. 82, III do CPC/73, possibilitando a ampliação do conceito de interesse público de forma a inaugurar novas linhas de atuação do Ministério Público ia ao encontro da ideia de independência e autonomia das instituições do sistema de justiça que ganhara força em razão dos rearranjos políticos ocorridos a partir do governo Geisel, ideário fomentado não apenas pelos integrantes de tais instituições, como, ainda, por grande parte dos políticos dissidentes do regime.

Retomando o cenário político da época, Koerner (2018) sustenta que a indicação de Geisel à presidência, em 1973, foi escolhida como caminho para distensão do regime autoritário através da implementação de uma “democracia tutelada”, ou seja, a realização de concessões gradativas e controladas após a superação da etapa de ajustamento das divergências substantivas existentes entre as elites, permitindo, assim, a condução de um processo gradual de restituição de garantias constitucionais. Araújo (2013) sustenta, contudo, que diversamente do que a ideia de abertura do regime poderia evidenciar à primeira vista, a distensão “lenta, gradual e segura” apresentava-se, em essência, mais como estratégia de prosseguimento da institucionalização do regime e menos como propósito de restituição de contornos democráticos ao Estado brasileiro. Se a redemocratização terminou por ser o resultado prático da estratégia adotada, muito provavelmente não fora planejado ou pretendido no seu início.

Ao sustentar uma atuação “revolucionária” – que não se limitava à legalidade, ainda que nos moldes por ele mesmo instituído – e, concomitantemente, manter estruturas próprias da República - como instituições eleitorais, regime partidário e estrutura de separação de Poderes - o regime civil-militar brasileiro dava azo ao surgimento de um “duplo comando na hierarquia militar”. Se, de um lado, o presidente da República – sempre associado às forças armadas - apresentava-se publicamente como autoridade suprema do país, de outro, sua permanência no poder e as decisões por ele adotadas dependiam da aprovação de um outro corpo de autoridades militares, o qual mantinha constante vigilância sobre todas as demais instituições civis. Delineando bem a questão, Araújo afirma que

a pleno vapor, a máquina de repressão semiclandestina, desembaraçada das formas públicas de supervisão, vai desenvolvendo uma espécie de hierarquia paralela dentro da hierarquia oficial – um “duplo comando”, digamos assim. Em vez de reconhecido por sua patente militar, o soldado da repressão o é por sua importância na “comunidade” dos iniciados no combate aos dissidentes e por sua lealdade, fanática ou oportunista, a esse propósito. De modo que, ao dilatar-se, essa organização paralela acaba corroendo os princípios estruturantes da própria corporação militar, afetando, com grande desconforto, a identidade coletiva de seus membros. Como revelam os depoimentos colhidos pela historiografia do período, esse problema foi muito sentido por diversos oficiais ciosos do profissionalismo militar, especialmente nos tempos da repressão mais furiosa. (2013:350)

Diante do conflito interno instaurado na dinâmica de poder do próprio Governo, a proposta de abertura do regime atendia mais às pretensões de restauração da autoridade do presidente e de redução do espectro de atuação alcançado pela “câmara escura” militar do que, efetivamente, a redemocratização do país. Se o regime, representado por seus agentes formalmente instituídos em cargos e funções de comando, se via ameaçado pela ação do Alto Comando militar, restava-lhe apostar no estreitamento dos laços com as instituições civis como estratégia de controle necessário à reorganização do campo de poder, mantendo-o, tanto quanto possível, sob sua condução. Para tanto, o governo Geisel pretendia implementar duas reformas fundamentais, a do Judiciário – a qual serviria como plataforma para aproximação e negociação com a oposição e, concomitantemente, perpetraria a legitimação judicial dos atos do governo – e a Política – a qual permitiria o controle sobre a próxima sucessão presidencial.

A proposta de reforma judiciária foi elaborada com intensa participação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os quais, através de um discurso de modernização e eficiência, formularam o relatório base para o anteprojeto que seria levado para aprovação pelo Congresso. Mais do que questões de organização e procedimento, a proposta apresentada possuía como fim a ampliação do apoio popular ao regime pela suposta melhoria da eficiência do Judiciário, o incentivo a adesão dos juristas em razão da melhoria das condições de trabalho e remuneração e, através da ampliação das atribuições do STF, a centralização da interpretação constitucional e legislativa.

Contudo, a estratégia governamental de abertura do regime não contava com o dissenso entre as pautas mobilizadas pelos Ministros do STF e os demais juristas – representados, em suma, por membros da magistratura, juristas dissidentes e OAB

- e políticos estaduais – em especial aqueles vinculados ao MDB -, os quais passaram a se mobilizar através de palestras, artigos e reuniões para difusão de críticas ao modelo de reforma apresentado, pautadas, principalmente, na exigência da volta ao estado de direito (ponto que seria projetado pelo Governo para a reforma política, não estando na pauta da reforma do Judiciário), a extinção do AI-5, a realização de eleições diretas e a defesa da descentralização e autonomia das instituições judiciais.

As forças entre o Governo e STF, de um lado, e os políticos e juristas dissidentes, de outro, foram medidas até o início de 1977, ensejando, até ali, alterações do texto apresentado para aprovação pelo Congresso, substituição de relatoria do projeto de reforma e represálias ostensivas, como a cassação de mandatos políticos. Em que pese tal reforma tenha tido, no princípio, o condão de promover uma suposta cooperação entre o Governo e a oposição, apresentando-se como preliminar à negociação e extinção gradual do AI-5, o impasse político terminou por levar ao fechamento do Congresso por Geisel, em 1º de abril de 1977, e à reunião, em seguida, do Conselho de Segurança Nacional para apreciação das medidas a serem adotadas.

A divergência interna na ala militar – responsável por ensejar a aproximação entre Governo e instituições civis e as ações que pretendiam a limitação da influência exercida pela “câmara escura” -, representou a oportunidade necessária à reorganização das demais forças atuantes no campo do poder político, unindo assim, como já explicitado, os políticos de carreira que pretendiam a restauração das disputas eleitorais – possibilitando reassumir posições de poder não simulado, como observado até ali -, e agentes judiciais – membros do Ministério Público, advogados e juízes de primeiro grau, os quais também pretendiam gozar de mais autonomia e liberdade de atuação.

É importante observar, contudo, que a Reforma do Judiciário, em que pese tenha em grande medida desfavorecido o Poder Judiciário e o Poder Legislativo – cujos integrantes apresentaram oposição ao projeto do Governo -, terminou por contribuir com os fins pretendidos pelo Ministério Público quanto ao futuro da instituição, prevendo, em seu bojo, a promulgação de lei complementar que estabelecerá seu estatuto legal (a qual viria a ser implementado através da Lei Complementar 40/1981).

A dedicação de um tratamento diferenciado ao Ministério Público pode ser compreendida à luz da relação de estreitamento e vinculação mantida entre a instituição e o Poder Executivo até aquele momento, garantindo, não apenas a exploração da imagem do *parquet* como “braço institucional do regime”, como também o estabelecimento de contatos com integrantes do Governo, tornando exitoso o *lobby* promovido pelo MP naquele contexto.

O depoimento de Paulo Salvador Frontini, Procurador Geral de Justiça nos biênios 1983-1987, corrobora tal interpretação, salientando a postura dos próprios procuradores como essencial às conquistas promovidas na Reforma do Judiciário, aduzindo que

o Pacote de Abril de 77, o presidente Geisel a pretexto de que iria reformar a Justiça, fechou o Congresso, por um Ato Institucional, um Ato complementar em abril de 77, baixou uma reforma política, criando o senador biônico e o colégio eleitoral para garantir a vitória à presidência do candidato Figueiredo e nos estados um candidato indicado pela convenção da ARENA. Assim, foi por causa do Pacote de 77 que o senhor Paulo Maluf virou governador, a convenção indicou o nome dele e o colégio eleitoral, montado com base no Pacote de Abril, o colégio eleitoral referendou. Como é que surgiu isto, foi discutido no Congresso? Não, uma penada. Fechou o Congresso num dia, o Geisel baixou os atos e dois dias depois reabriu o Congresso e nisto aí, na emenda constitucional da reforma da Justiça, o governo Geisel não falou do Ministério Público. Foi preciso correr lá, nós, desta geração, correr atrás de um político que está aí até hoje, Nelson Markezan. Fomos atrás dele, ele era líder do governo, da ARENA, na Câmara Federal.

(...) O Ministério Público nisso, o governo não estava preocupado. O Ministério Público não tinha força, tinha o processo penal, por norma de lei, basta ver que alguns processos criminais o Ministério Público não era autor: acidente de trânsito e contravenção começava na delegacia, quem decidia se instaurava o processo ou não era o delegado de polícia. (...) O fato é que o Ministério Público veio vindo assim, todas estas gerações a partir de 1947, tinham concepção de que era preciso melhorar, melhorar institucionalmente. Eu sempre tive esta convicção de que nós precisamos ganhar as atribuições, exercitá-las bem, e com isso a profissão se valoriza, a carreira se valoriza, a instituição se consolida e o mais virá por acréscimo. A condição profissional melhora, o aparelhamento do Ministério Público. (Bonelli, 2002:148-149)

O processo de formulação e tramitação da reforma judiciária evidencia, para os limites do presente trabalho, a formação de um entendimento comum entre grande parte dos juristas (com exceção dos Ministros do STF) e os políticos de oposição sobre a organização, autonomia e independência das instituições do sistema de justiça como condição necessária à existência e preservação de um estado democrático de direito. A conformação deste entendimento daria lastro a políticas que ampliariam e consolidariam as funções do Ministério Público

enquanto representante e principal defensor do interesse público. A partir de então verifica-se grande mudança na forma como o Ministério Público se posicionava no campo político e jurisdicional, adotando práticas que o distanciavam das feições de “braço institucional do regime” e o aproximavam da condição de defensor do interesse público primário, ou seja, efetivamente atrelado à realização do bem comum. É importante salientar que a mudança de tal postura apenas foi possível em razão do fortalecimento institucional do Ministério Público promovido pela próprio regime, responsável direto pela ampliação das hipóteses legais de interferência e atuação da instituição, pela criação de ferramentas processuais necessárias à efetiva realização de tais atribuições, bem como, ainda, pela consolidação e divulgação de um discurso que evidenciava a relevância do MP frente à proteção e realização do dito interesse público.

Além da ampliação das hipóteses de atuação do MP proporcionada pelo art. 82 do CPC/73, anteriormente referido, sua transformação institucional perpassava pela conquista de maior independência em relação aos Poderes de Estado, aspecto fomentado e sustentado pelos dissidentes do regime, em especial pelos opositores à reforma do judiciário proposta por Geisel, cuja atuação em muito contribuiu para a concretização deste aspecto em razão das privilegiadas posições ocupadas no próprio campo político (integrantes do Poder Legislativo e do próprio Poder Judiciário). Como bem aponta Arantes,

se o novo tipo de interesse público não se confunde com os interesses da administração, então o Ministério Público precisaria se afastar dela, adquirindo independência, sob pena de não ter autonomia suficiente para tutelar interesses relevantes da sociedade, que muitas vezes entram em choque com os interesses ‘particulares’ do Estado administrador (2002:37).

Além da ampliação das possibilidades de ação do Ministério Público realizada pela generalidade do dispositivo processual acima referido, outros dispositivos normativos aprofundaram este cenário. Verificou-se, em especial na década de 1980, a promulgação de normas que instituía direitos difusos e coletivos de maneira inovadora para o ordenamento pátrio e, concomitantemente, atribuía ao MP o monopólio sobre a defesa destes, opção legislativa que insistia em reafirmar a condição de hipossuficiência da sociedade brasileira, supostamente incapaz de se organizar e atuar na defesa dos próprios interesses sem a guarda de

instituições oriundas da própria organização estatal. Mais uma vez, o tratamento legislativo da questão coincidia, também, com os interesses do próprio Ministério Público, o qual se fortalecia na medida em que conquistava competências exclusivas ou privilegiadas em face de outros atores sociais.

Neste contexto, a promulgação da lei 6.938/81, inaugurando a formalização dos direitos difusos no ordenamento brasileiro, instituiu a política nacional do meio ambiente, atribuindo ao Ministério Público, em seu artigo 14, §1^o¹⁸ a competência exclusiva para proposição de demandas pela responsabilização civil e criminal por danos causados ao meio ambiente

Posteriormente, a lei 7.347 de 1985, alcunhada de Lei da Ação Civil Pública, ampliou o leque de direitos difusos e coletivos, e, em que pese tenha atribuído legitimidade ativa para novos sujeitos, reservou privilegiada posição ao Ministério Público ao apresentar aos primeiros diversas exigências que diminuem a possibilidade de efetivo exercício jurisdicional. Ao destacar a relevância de tal inovação, salienta Macedo Jr. que

este diploma legal inaugurou uma nova fase do Direito brasileiro e deu novo horizonte para a atuação do Ministério Público na área cível. A partir dessa lei foi criado um canal para o tratamento judicial das grandes questões do direito de massas e dos novos conflitos sociais coletivos, de caráter notadamente urbano. Conferiu-se ao Ministério Público o poder de instaurar e presidir inquéritos civis sempre que houvesse informação sobre a ocorrência de dano a interesse ambiental, paisagístico, do consumidor etc. Nesta nova fase, promotor de justiça passa a atuar como verdadeiro advogado (como órgão agente que propõe a ação, requer diligências, produz prova etc.) dos interesses sociais coletivos ou difusos. (2010:74)

A análise da tramitação e aprovação do projeto de lei que deu origem à Ação Civil Pública evidencia não apenas a estreita relação entre o Ministério Público e membros da política tradicional vinculados a ideologias conservadoras¹⁹, como,

¹⁸ “Art. 14, § 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente.”

¹⁹ Sobre tal ocorrência, rica é o relato realizado por Arantes (2002): “Em junho de 1984, o procurador geral de justiça de São Paulo, Paulo Salvador Frontini, encaminhou o projeto elaborado pelo Ministério Público paulista ao presidente da Confederação nacional do Ministério Público, Luiz Antonio Fleury Filho, para que este fizesse chegar o texto ao Congresso Nacional. Dada a ligação do *Parquet* com o Poder Executivo na época, Fleury Filho levou a proposta ao ministro da Justiça do governo Figueiredo, Ibrahim Abi-Ackel, que depois de um período de estudo (durante o qual recebeu a colaboração de membros do Ministério Público paulista), enviou o projeto de lei

ainda, o anseio do MP em limitar formas alternativas de organização e atuação da própria sociedade civil em defesa de seus interesses, postura que termina por lhe garantir posição privilegiada e de maior relevância frente à defesa dos ditos interesses públicos.

Fato é que antes da tramitação do projeto de lei que dera origem à Lei 7.347 de 1985 – elaborado por iniciativa dos próprios membros do Ministério Público, durante o XI Seminário Jurídico dos Grupos de Estudos do Ministério Público do Estado de São Paulo e de iniciativa de Nelson Nery Jr., Édis Milaré e A.M. de Camargo Ferraz -, já tramitava no Congresso Nacional projeto de Lei 3.034/1984²⁰, elaborado, após amplo e profundo debate sobre o tema, por processualistas de grande estirpe, como Ada Pellegrine Grinover, Cândido Rangel Dinamarco, Kazuo Watanabe e Waldemar Mariz de Oliveira Jr., projeto este que, inspirado pelo debate italiano protagonizado por Mauro Cappelletti (1988), defendia a ampliação dos meios de defesa dos direitos difusos, bem como dos sujeitos legitimados a fazê-lo.

Em que pese o texto normativo aprovado previsse a possibilidade de instauração da Ação Civil Pública por entidades diversas do Ministério Público, salta aos olhos as diferenças entre as condições de atuação reservadas ao *parquet* e aos demais legitimados. Se foram estabelecidas condições que em muito dificultavam a proposição da ACP por associações – como tempo mínimo de existência de um ano -, foram criadas ferramentas que otimizavam e facilitavam a atuação do MP, como a inovadora possibilidade de instauração de inquérito civil e a criação de tipo penal específico contra quem apresentasse dificuldades às investigações coordenadas pela instituição.

Através de todos os movimentos acima relatados, o Ministério Público chega ao período de transição democrática como instituição responsável pela defesa do interesse público, gozando de instrumentos legais e processuais que lhe garantiam privilegiada posição frente a tal desiderato. Tal realidade será reafirmada pelos trabalhos da constituinte, alçando o MP a verdadeiro ator político na medida em que passa a atuar de maneira mais influente e decisiva na condução de políticas públicas e na fiscalização de agentes e instituições políticas.

Congresso Nacional. O projeto do Executivo, apesar de ter chegado depois, andou mais rápido do que o da comissão dos juristas e foi aprovado em meados de 1985". (p. 59/60)

²⁰ O projeto de Lei foi assinado pelo deputado Flávio Bierrenbach, do PMDB paulista.

2.4 A Constituinte e o Ministério Público

Para muitos autores a Constituição de 1988 revolucionou o Ministério Público, alçando-o à condição de defensor do interesse público e atribuindo-lhe nova feição institucional com atribuições e instrumentos necessários a tal realização. Contudo, em que pese o Ministério Público possa, de fato, ser considerado como a principal inovação trazida pelo texto constitucional (KERCHE, 2010), a análise de tal suposta reconfiguração evidencia, quase exclusivamente, a manutenção das conquistas alçadas pela instituição até aquele momento, as quais já integravam o ordenamento jurídico pátrio plasmadas em normas infraconstitucionais. Logo, a celebrada formatação institucional do Ministério Público atribuída pela Carta Magna de 1988, terminou, em realidade, por pouco inovar, reproduzindo, em essência, as conquistas e avanços da instituição concretizados a partir da década de 1970.

Conforme já salientado anteriormente, ainda durante o regime militar o Ministério Público foi exitoso na construção de uma trajetória que terminou por lhe consagrar, perante a opinião pública e diversas previsões normativas, como baluarte da defesa do interesse público, não apenas com a legitimidade exclusiva para interposição das ações penais públicas e capacidade interventiva em demandas cíveis atinentes a direitos individuais indisponíveis, como também galgando posição privilegiada na representação de interesses metaindividuais, passando a atuar na defesa de interesses difusos e coletivos de feições inovadoras para a prática jurisdicional nacional. É o que se verificou com o art. 82, III do CPC/73 - e com a elástica interpretação doutrinariamente construída para o conceito de “interesse público” aduzido por referida norma -, com a Lei 6.938/1981 que instituiu a política nacional do meio ambiente e inaugurou o tratamento normativo dos direitos metaindividuais, privilegiando a atuação do MP diante destes e, ainda, com a Lei 7.347/1985, denominada “lei da ação civil pública”, a qual ampliou o leque de direitos metaindividuais postuláveis em juízo, dando conotação ainda mais política à atuação do Ministério Público.

Mesmo que de forma limitada – posto que vinculado ao Poder Executivo -, concomitantemente às conquistas funcionais acima indicadas, o MP avançou, antes mesmo da abertura da Assembleia Nacional Constituinte de 1986-1987, na

conquista de autonomia e independência para a organização e autogestão da própria instituição, conforme consignado no Pacote de Abril de 1977 e na Lei Complementar 40 de 1981, a qual estabeleceu como princípios institucionais a unidade, indivisibilidade e autonomia funcional.

A primeira Lei Orgânica Nacional do Ministério Público serviu de grande inspiração para a elaboração do texto constitucional não apenas quanto aos referidos princípios institucionais, como também para a própria conceituação de Ministério Público. Neste sentido, a norma de 1981 assim estabelecia em seus artigos 1º e 2º

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.

Art. 2º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a autonomia funcional.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, assevera em seu artigo 127 *caput* e parágrafo primeiro

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.

§ 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

Como se vê, no aspecto acima salientado a CF/88 se limitou a inserir entre as funções do *parquet* a incumbência de defesa do regime democrático, mantendo inalteradas as demais previsões.

Contudo, é preciso salientar que a redemocratização trouxe, de fato, uma expressiva inovação ao Ministério Público, qual seja, sua independência quanto ao Poder Executivo – ao qual esteve formalmente jungido desde a Constituição de 1967 – ou a qualquer outro Poder de Estado, corroborando a autonomia administrativa e financeira introduzida pela LC 40/81, conquistando a iniciativa para apresentação de projetos de lei para criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos e, ainda, limitando a indicação para Procurador Geral da República aos quadros internos da carreira, além de incluir o Senado Federal no processo de

aprovação da indicação realizada pelo Presidente da República para a ocupação da função.

A manutenção das atribuições alcançadas pelo Ministério Público até o final da década de 70 e, ainda mais, a expressa conquista da atribuição de proteção da ordem democrática e sua independência em relação aos Poderes de Estado inspira diversos questionamentos, os quais conduzem a presente análise. Como o Ministério Público, o qual atuara como braço institucional do regime militar durante aproximadamente 20 anos, contribuindo, assim, com a manutenção da estrutura autoritária e não democrática do Estado, conquistara a função de defesa da democracia? Quais fatores foram determinantes para que a instituição inspirasse a confiança dos Constituintes? E mais. Como foi possível a manutenção de toda a estrutura conquistada durante o regime militar, estrutura esta não mobilizada em prol da democracia que se via renascer? Como foi possível que fosse atribuído pelo Constituinte ao Ministério Público, com o histórico institucional já explicitado, a atribuição política de persecução da concretização de direitos difusos e coletivos necessários à construção da cidadania?

Para compreensão de tais questões, essencial se evidencia a análise da dinâmica da Assembleia Nacional Constituinte, em especial o posicionamento e atuação do Ministério Público em tal contexto. Esta análise evidenciará, por fim, uma atuação coordenada dos agentes da instituição, cuja organização e vinculação aos poderes institucionalizados do Estado garantiu o êxito do *lobby* realizado junto aos Constituintes – dando continuidade ao projeto de *profissionalização* da instituição, iniciado na década de 1970. Contribuindo com o sucesso de tal panorama, o aspecto conjuntural e a cultura política (KERCHE, 2010) convergiram com os interesses dos membros do Ministério Público, proporcionando os resultados alcançados, por fim, com a promulgação do texto da Constituição Federal de 1988.

A preservação da estrutura, organização, garantias e ampla gama de atribuições funcionais do Ministério Público durante a redemocratização pode ser explicada, em grande medida, pela articulação dos membros do *parquet* com setores da política tradicional, realidade que permitiu ativa participação durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

Para Bonelli (2002), o papel desempenhado pelas associações estaduais e nacionais do MP nos bastidores da Assembleia Nacional Constituinte se revelou

fundamental para a preservação das conquistas angariadas pela instituição até aquele momento, bem como para a elaboração de definições mais claras sobre suas funções e independência em relação ao Poder Executivo. Para tanto, coube aos representantes de tais agrupamentos identificar parlamentares ligados à carreira do MP e conquistar a adesão destes, os quais, por sua vez, poderiam influenciar outros constituintes e viabilizar a aprovação do texto constitucional nos moldes pretendidos pela instituição.

A ampliação do projeto político de autogoverno do Ministério Público e a preservação de suas garantias e atribuições, a despeito de uma significativa transição política, ressalta o avanço do *profissionalismo* da instituição, evidenciando grande articulação em uma arena circunscrita à atividade política tradicional. O relato de Antonio Araldo Ferraz Dall Pozzo, presidente da Associação Paulista do Ministério Público entre 1986 e 1990 e procurador geral de justiça entre 1990 e 1993 é paradigmático desta realidade

(...) Esse movimento foi uma das coisas mais espetaculares que a gente já fez até hoje. Nós levantamos a ficha de todos os constituintes, as suas ligações, as suas preferências, o seu perfil, convocamos os promotores do Brasil inteiro, escolhemos os interlocutores para conversar com cada um desses constituintes, montamos um QG em Brasília e fizemos um trabalho de convencimento extraordinário. (...) A luta da Constituinte foi fantástica. Naquela época, nós tínhamos trinta e seis colegas de outros estados que eram deputados, identificamos um a um, nos ajudaram demais, mas principalmente um homem: Ibsen Pinheiro. O Ibsen, que talvez tenha sido uma das maiores injustiças acontecidas na época Collor, uma coisa inexplicável que aconteceu com o Ibsen... o Ibsen era promotor do Rio Grande do Sul, um homem de extraordinária capacidade de articulação, super inteligente e foi o braço direito na Constituinte. O Nelson Jobim, ministro do Supremo, nos ajudou demais também. Estou dizendo os dois porque os dois que apareciam mais, tinha também o Plínio de Arruda Sampaio, que foi candidato depois à Prefeitura de São Paulo, foi o primeiro relator da primeira subcomissão, que também ajudou demais. Enfim, para não fazer injustiça eu precisaria legar uma lista de pessoas que nos ajudaram demais. E conseguimos... O Bernardo Cabral, relator, nos ajudou muito, deu muito trabalho, mas ajudou bastante e teve lances espetaculares durante a Constituinte, que jamais eu vou me esquecer dessas coisas que aconteceram. (Bonelli, 2002:153-156.)

Nos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte diversos foram os projetos apresentados com propostas sobre a organização e funções do Ministério Público. Disputavam a adesão pela ANC anteprojetos apresentados pela Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, pelo “centrão” e pela CONAMP – Confederação Nacional do Ministério Público, além dos anteprojetos, projetos e substitutivos apresentados e deliberados no plenário geral da ANC – no

total de oito textos. Em que pese a existência de divergências entre as propostas apresentadas – tanto sobre forma de apresentação do Ministério Público no novo texto constitucional (se em capítulo próprio ou seção de outro capítulo mais abrangente), como acerca da definição da instituição e procedimento e normas atinentes à indicação e destituição do Procurador Geral da República -, tais anteprojetos convergiam sobre ponto fundamental, qual seja, a independência do Ministério Público em relação ao Poder Executivo²¹

A proposta do CONAMP foi apresentada sobre a forma da “Carta de Curitiba”, documento formulado a partir das deliberações realizadas no VI Congresso Nacional do Ministério Público, realizado naquela cidade em 1985. Referido documento, além das teses firmadas por ocasião do congresso, fora elaborado com base nas leis já vigentes à época e que tratavam sobre a estrutura e dinâmica de atuação da instituição, sofrendo, ainda, influência de dados levantados a partir de pesquisa realizada entre os membros da instituição, do anteprojeto elaborado por José Paulo Sepúlveda Pertence - que à época ocupava o cargo de PGR - e, por fim, de texto provisório elaborado pela própria Confederação para o encontro de Curitiba. Em que pese não tenha sido adotado em sua integralidade²², a Carta de Curitiba teve grande relevância para as deliberações realizadas durante a ANC.

O *lobby* realizado pelo Ministério Público era bem organizado e articulado. A instituição contava, durante a ANC, com membros que ocupavam função legislativa, que atuavam como assessores do Ministro da Justiça e do próprio Relator da Subcomissão do Poder Judiciário, Plínio de Arruda Sampaio, cujas interpretações e entendimentos sofreram, assim, grande influência do viés de interesse do MP, implicando na conformação de um texto constitucional que abraça

²¹ A questão da independência do Ministério Público era ponto central da Carta de Curitiba, bem como dos demais anteprojetos apresentados à ANC. A separação do MP em relação ao Poder Executivo encontrava eco entre a maioria absoluta dos membros da instituição (76% dos promotores e procuradores entrevistados antes da formulação da Carta) e era conduzida pelo discurso de exigência de tal condição para efetivação da democracia constitucional que se instaurava, tratando-se, pois, de garantia da sociedade antes mesmo de benefício para a própria instituição. Corroborando ainda a tese da independência como ganho social e não institucional argumentava-se, ainda, que o desempenho da função basilar de promoção do interesse público – o qual poderia ir de encontro ao interesse da administração pública – seria melhor realizado com o fim da vinculação entre o MP e o Poder Executivo.

²² A proposta apresentada pela CONAMP através da Carta de Curitiba foi preterido em diversos pontos, em especial na capitulação da instituição na nova Constituição, na definição de MP e no procedimento para escolha do PGR.

a hipertrofia funcional da instituição e sua independência em relação aos demais Poderes. O depoimento de Plínio de Arruda Sampaio corrobora esta dinâmica

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 da 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 funções 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 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 os 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” (Arantes, 2002:85).

As tratativas sobre a organização e estruturação do Ministério Público passava, também, pela vertente da independência denominada por Arantes (2002) como “negativa”, qual seja, a exclusão de funções consideradas menos nobres para os membros da carreira. Se o panorama das atribuições dos procuradores e promotores enquanto representantes do interesse público ampliava, por um lado, a possibilidade de atuação do MP, atividades que os afastavam dessa diretriz começaram a ser questionadas e tidas como incompatíveis com o propósito da instituição. Nesse sentido, conforme estabelecido pelo art. 129, IX da CF/88, foi vedada a representação judicial e a consultoria jurídica pelo Ministério Público a quaisquer entidades públicas (vedando possíveis conflitos de interesses caracterizados pela afronta ao interesse público por parte da administração pública) e, como instituído pelo art. 128, §5º, II, foi confirmada a proibição de exercício da advocacia – previsão já inserida na LC 40/1981 -, da atividade comercial, de qualquer função pública - com exceção da de magistério - e de atividades político-partidárias²³.

²³ Em razão do fato de membros do MP ocuparem, à época da ANC, cargos e funções político-partidárias, a vedação à esta prática foi aplicada tão somente aos membros da instituição ingressos a partir de 1988, verificando-se, também neste ponto, um verdadeiro acordo de interesses entre a alta cúpula do MP e aqueles que dirigiam os trabalhos da comissão responsável pela edição das normas disciplinadoras do Ministério Público. Tal condição permitiu, entre outras, a participação de Luis Antonio Fleury na Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo durante o governo Quéricia, bem como, posteriormente, sua eleição como governador do Estado de São

A exclusão de atividades que poderiam colocar em dúvida a atuação de membros do Ministério Público na defesa de um interesse público apolítico e supostamente imparcial representa uma conquista para o projeto de profissionalização da instituição, demarcando de forma mais acentuada a fronteira entre as atribuições funcionais e a atividade política e fortalecendo o *ethos* profissional, fomentando o vínculo entre as atribuições da instituição e o compromisso social.

Além do *lobby* realizado pela alta cúpula do Ministério Público durante a ANC, o sucesso da estratégia de conservação das conquistas realizadas no período precedente e de avanço da independência perpassa, também, pelo aspecto conjuntural e pela cultura política da época, conforme explicitado por Kerche (2010).

O mote de democratização do Estado – e não de sua redução – que conduzira a proposta da transição e os trabalhos da ANC contribuiu para o modelo de Ministério Público elaborado na ocasião. Conforme levantamento realizado por Kinzo (1990)²⁴, apesar das divergências entre os grupos atuantes na Constituinte, suas posições se aproximavam quanto a temas atinentes ao movimento de “democratismo”. Neste norte, ao votarem sobre medidas democratizantes, como mandado de segurança coletivo, democracia direta, medidas de fortalecimento do Congresso, veto à intervenção das Forças Armadas em questões internas, oposição à pena de morte e à censura artística, os grupos e partidos opositores entre si apresentavam comportamento convergente quando comparadas à outras pautas como “governismo”, “conservadorismo”, “nacionalismo” e sistema financeiro. A sintonia de tais grupos acerca do interesse na retomada e manutenção de um Estado

Paulo e a nomeação, em 1990, de Claudio Ferraz de Alvarenga para a Secretaria de Governo também do Estado de São Paulo.

Sobre a tramitação desta questão durante a ANC, Plínio de Arruda Sampaio discorre: “Eu praticamente reproduzi o projeto [da Conamp] no meu relatório. Eu acrescentei a proibição de participar de partidos políticos, que foi derrubada por um *lobby* do Ibsen Pinheiro [deputado federal, integrante do Ministério Público do Rio Grande do Sul]. E eu me lembro que na época me disseram: “você quer cassar o Ibsen?” Eu disse: “não, não quero cassar ninguém não. Eu quero que o Ministério Público tenha coerência. Você não pode dar esse poder na mão de um funcionário sem ter restrição nenhuma [...]”. Eu introduzi [a vedação], mas eles derrotaram. Nesse eu fui derrotado porque havia 6 ou 8 deputados que eram promotores e eles ficaram muito assustados e não quiseram correr risco. De modo que isso foi uma falha [...]. (...)”. (Arantes, 2002, p. 84)

²⁴ Disponível em <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo-pessoal/AFM/textual/o-quadro-partidario-e-a-constituente-documento-de-autoria-de-maria-dalva-gil-kinzo-a-respeito-da-situacao-politica-do-brasil-no-que-diz-respeito-a-ati>

Democrático culminava, também, na conformação de uma instituição imbuída da defesa do regime democrático enquanto interesse público, com autonomia e independência e instrumentos necessários à realização de tal atribuição. Assim, o propósito compartilhado por tais grupos, atrelado ao *lobby* realizado pela própria instituição, tornava o ambiente da ANC mais propício às conquistas pretendidas pelo *parquet* para o fortalecimento e expansão da instituição na nova ordem democrática que se inaugurava.

A consolidação da ideologia de hipossuficiência da sociedade brasileira – marcante na história política nacional - conduziu, também, às previsões normativas que introduziram no sistema normativo pátrio os interesses metaindividuais e os direitos difusos e coletivos, cuja função de proteção e promoção foram conquistadas pelo MP na primeira metade da década de 1980, como já demonstrado. No mesmo sentido, a transição democrática não rompe com a concepção de um Estado como agente necessário à construção da cidadania. Por fim, havia, também uma demanda por novas formas de participação da sociedade civil não atrelada à estrutura político-partidária.

É na articulação desses pontos que a segunda parte da hipótese ganha consistência, demonstrando a relativa facilidade encontrada pela Confederação Nacional do Ministério Público em “vender” seu projeto. O Ministério Público, neste sentido, 1) é um agente privilegiado da defesa dos interesses coletivos (“negação do passado”); 2) reforça o papel do Estado como agente privilegiado nas relações sociais, inclusive sob o aspecto paternalista (“legado getulista”); e 3) é um instrumento de reforço da cidadania, rompendo o modelo liberal-clássico de representação política via partidos políticos. Ou seja, este projeto foi bastante “vendável” justamente porque se adaptava às diferentes concepções presentes na “democrática” Assembleia Nacional Constituinte. Ele se diferencia enquanto projeto não porque se apresenta enquanto concepção de um único grupo, mas por representar um modelo novo, diferenciado, perfeitamente justificado como necessário tanto para aqueles que queriam romper com o passado autoritário do país, quanto para aqueles que percebiam o Estado como agente (ainda) fundamental para a realização, inclusive, da cidadania e, finalmente, para aqueles que buscavam formas alternativas de participação e interferência no debate político e na defesa de interesses.

O Ministério Público, deste ponto de vista, é uma espécie de síntese dos vários aspectos que marcaram a feitura da Constituição de 1988. (Kerche, 2010:124)

Quanto às atribuições do Ministério Público, a nova ordem democrática preservou sua hipertrofia funcional nos moldes anteriormente já verificados, acrescentando às atribuições do *parquet* a defesa do regime democrático. A construção da percepção social de hipossuficiência da sociedade brasileira, incapaz de se defender e de exigir o atendimento às suas necessidades sem o auxílio de

instituições formais, as quais, por sua vez faziam ouvidos moucos aos seus pleitos, encontrou ressonância nos anseios do Ministério Público pela conquista de maior relevância na estrutura estatal e social, o qual, percebendo o vácuo entre os Poderes do Estado e a sociedade civil, passou a invocar para si a tarefa de representação do interesse público. Neste sentido, antes mesmo da redemocratização do Estado brasileiro, a interpretação atribuída ao art. 82, III do Código de Processo Civil de 1973 no que tange ao conceito de interesse público já garantia grande capacidade interventiva ao MP. No mesmo sentido, a Lei da Ação Civil Pública, de 1985, havia reservado ao *parquet* a proteção dos direitos difusos e coletivos, possibilitando sua atuação frente a questões inovadoras para o cenário político-jurídico brasileiro, como proteção do direito dos consumidores, direito das pessoas com deficiência e proteção do meio ambiente, pauta esta ainda corroborada pela Lei 6.938/1981 e que atribua ao MP competência exclusiva sobre as ações de reparação de danos ambientais.

Como se vê, abundante a preservação no modelo de MP anteriormente observado em oposição ao que se apresentara como inovações. Para Arantes (2002), tal realidade poderia ser explicada pelo cenário preponderante de continuidade – e não de ruptura – da natureza tutelar do papel institucional do MP quando da transição democrática, em especial pelo deslocamento na interpretação do interesse público realizada ainda durante o regime militar, o qual, como exposto acima, fora aproximado dos interesses gerais da sociedade. Para o autor

é como se a instituição estivesse ocupando um espaço vazio que pode existir tanto em situações autoritárias como em regimes democráticos, constituindo-se em mecanismo de *enforcement* da ordem jurídica e do interesse público do momento. (46)

A acúmulo de capital social, político e simbólico²⁵ pelo Ministério Público durante esse período proporcionou um lugar de destaque à instituição e aos seus integrantes, os quais, amparados por um diagnóstico de hipossuficiência da sociedade brasileira e de pessimismo sobre a atuação das instituições políticas tradicionais, incorporaram uma ideologia de “voluntarismo político” (Arantes, 2002), produto de um movimento endógeno que culmina no seu posicionamento

²⁵ Tais conceitos são aqui utilizados no sentido atribuído por Pierre Bourdieu e serão devidamente tratados no Capítulo 3 da presente dissertação.

como *enforcement* dos direitos, autorizado pela suposta neutralidade política de um “Poder” autônomo e independente em face dos demais poderes de Estado.

Como afirma Bonelli (2002), as conquistas alcançadas pelo MP e mantidas na CF/88 terminam por atribuir feição técnico-jurídica a atividades com conotação política, como a defesa de interesses sociais, dos interesses metaindividuais, das minorias e do próprio regime democrático, elevando a instituição à condição de alternativa institucional necessária à sadia existência de um estado de direito e ao enfrentamento de novos conflitos sociais. Tal ideia ajuda a explicar os processos de expansão e autonomização do Ministério Público, o qual, em especial nos últimos trinta anos caminhou ao encontro do campo político, ampliando, significativamente, não apenas sua estrutura burocrática e organizacional, como também instrumentos legais e processuais à sua disposição, além da margem de sua liberdade de atuação.

Como consequência, verificou-se a ampliação, no texto da Constituição de 1988, das funções das instituições judiciais para a defesa e efetivação dos direitos individuais e coletivos, bem como, a consagração de um modelo de insulamento burocrático como forma de garantia de autonomia e independência. O Ministério Público alça, a partir da redemocratização, posição de principal agente da judicialização da política, dinâmica esta viabilizada pelas mudanças institucionais destacadas em linhas volvidas, pela ampliação normativa – material e processual - de oportunidades de intervenção em conflitos coletivos e, principalmente, pela associação ideológica e doutrinária de sua atuação em consonância ao interesse público, permitindo, assim, a ocupação de uma posição cada vez mais central na vida política brasileira.

3 Conquistando e conservando poder político

Como demonstrado no capítulo anterior, ao atuar na representação judicial do Estado durante o regime militar instituído em 1964 o Ministério Público foi artífice da institucionalização do poder estatal em sua feição explicitamente autoritária. Em razão de sua posição central na estratégia de dominação elaborada pela alta cúpula militar, verificou-se a expansão das possibilidades de atuação do MP – o qual galgara à posição de representante do interesse público amplamente considerado, podendo atuar não apenas em sua promoção enquanto direito individualmente considerado, como também em sua dimensão difusa e coletiva -, bem como a valorização de seus membros e o aparelhamento da instituição.

Em que pese sua contribuição fundamental para o vigor de uma estrutura antidemocrática, ao final da distensão do regime militar o Ministério Público evidenciava ares de renovação, apresentando-se como uma instituição não apenas afastada como contrária às dinâmicas autoritárias que, ao menos discursivamente, chegavam ao fim. Amparando-se em tal discurso autoproclamado, a instituição não apenas preservou a hipertrofia funcional conquistada até ali, como também se arvorava como defensora da própria democracia, recebendo, neste sentido, a chancela do texto constitucional de 1988.

O Ministério Público, como acima evidenciado, adentrou à redemocratização brasileira mais recente escamoteando, contudo, que as condições que viabilizaram seu posicionamento no campo do poder do Estado nos moldes apresentados foram elaboradas, justamente, em razão da sua vinculação à forças liberais conservadoras e se acentuaram durante o regime militar de 1964, realidade que se contrapõem à narrativa erigida pela instituição.

Certamente não há que se considerar que o discurso sustentado institucionalmente pelo MP convencesse a todos. Para alguns, a dissonância entre a realidade efetivamente construída com a colaboração do MP e das demais instituições do sistema de justiça e a narrativa apresentada durante a redemocratização estava clara.

Apesar de tal percepção, contudo, conforme Castro (2018:304), naquele momento a impossibilidade de organização em face de grandes potências do campo do poder político profissional fez com que as instituições do sistema de justiça

fossem vistas como condutores mais efetivos à realização das promessas do novo pacto democrático.

Nossa hipótese é que a sociedade civil e seus movimentos organizados, que haviam sido esfacelados durante as duas décadas de regime militar, não conseguiram a organização necessária para fazer valer, via Parlamento, suas demandas sociais reprimidas e, de certa forma, fizeram uma aposta na garantia dos direitos consagrados na redemocratização via um novo Poder Judiciário, sobretudo, com a constitucionalização dos direitos sociais prestacionais. No entanto, a ausência de ruptura com o perfil de recrutamento e a permanência dos antigos quadros do velho Judiciário, em poucos anos, não justificaria essa confiança.

A análise da atual conjuntura jurídico-política brasileira evidencia que as atribuições dedicadas ao Ministério Público pela Constituição Federal de 1988, bem como a dinâmica dos campos político, jurídico e social dos últimos anos permitiu àquela instituição projetar-se de forma ainda mais proeminente para o organização do espaço político nacional, atuação esta objeto de análise e de críticas por diversos estudiosos, os quais apontam a configuração de um processo de criminalização da política e a afronta ao pleno funcionamento dos Poderes e ao equilíbrio democrático.

O êxito do Ministério Público na disputa por maior relevância na dinâmica do Estado brasileiro perpassa pelo seu processo de insulamento em relação ao poder político, o qual encontra raízes na sua atuação pela institucionalização do poder estatal, no processo de autonomização e na profissionalização de seus agentes, aspectos que serão aprofundados a seguir.

3.1 Institucionalização

Para Bourdieu a institucionalização é o movimento de objetivação de conquistas históricas, ou seja, de incorporação, tanto nos sujeitos (e suas percepções da realidade) como nas estruturas formais (estatais) e informais (sociais), do produto de disputas por formas de organização e divisão do mundo social. Ao tratar sobre a dinâmica da institucionalização, o autor afirma que

o processo de instituição, de estabelecimento, quer dizer, a objectivação e a incorporação como acumulação nas coisas e nos corpos de um conjunto de

conquistas históricas, que trazem a marca das suas condições de produção e que tendem a gerar as condições da sua própria reprodução (quanto mais não fosse pelo efeito de demonstração e de imposição das necessidades que um bem exerce unicamente pela sua existência), aniquila continuamente possíveis laterais. À medida que a história avança, estes possíveis tornam-se cada vez mais improváveis, mais difíceis de realizar, porque a sua passagem à existência suporia a destruição, a neutralização ou a reconversão de uma parte maior ou menor da herança histórica – que é também um capital –, e mesmo mais difíceis de pensar, porque os esquemas de pensamento e de percepção são, em cada momento, produto das opções anteriores transformadas em coisas. (2007:100-101)

A institucionalização do poder do/no Estado, portanto, implica, no contexto aqui tratado, na consolidação de uma forma de organização social cuja atribuição decisória encontra-se submetida a uma lógica burocrática em detrimento de formas diretas de participação, condição esta aceita (ainda que a contragosto) pelos membros de determinada sociedade.

É importante aqui retomar que as análises sociológicas consagradas pela literatura científica brasileira revelam a organização do Estado brasileiro jungido, historicamente, a uma lógica autoritária que, diversamente do ocorrido em outros contextos nacionais, encontrou apoio no liberalismo político e econômico. Conforme Sérgio Adorno (1998:28), a formação do Estado nacional no século XIX não evidenciou um dilema liberal em face da estrutura escravagista, mas sim um dilema democrático que percorreu todos os meandros das estruturas de apropriação do poder.

Desse modo, pouco a pouco, o liberalismo moderado e conservador, distante das preocupações em democratizar a sociedade brasileira, passou a informar a ação político-partidária de homens que acabaram se configurando verdadeiros artífices do Estado Nacional, Estado patrimonial articulado a práticas típicas do modelo liberal de exercício do poder.

A relegação da ação coletiva a segundo plano, em detrimento de uma preocupação individualista que preza de forma mais aguda pela liberdade e pelo direito de propriedade em face da promoção da igualdade e efetiva incorporação da parcela social historicamente excluída viu nas estruturas institucionais engessadas pelo Estado, submetidas a uma lógica de recrutamento de agentes coordenada pelos “donos do poder” - usando a clássica denominação de Faoro – a possibilidade de consagração ao longo dos anos.

As instituições inseridas no sistema de justiça – erigido e coordenado pelo Estado e tendendo, portanto, à sua lógica-, voltam-se tantas vezes à reafirmação da racionalidade liberal que valoriza a representação em detrimento da participação e à conservação de uma ideologia estatal autoritária e centralizadora do poder político.

Neste sentido, ao se afirmar, portanto, que o Ministério Público, durante o regime militar de 1964, contribuiu com a institucionalização do arbítrio pretende-se sustentar que referida instituição colaborou, através de dinâmicas próprias à sua atividade, para a incorporação, tanto nas estruturas operativas do Estado, como na própria dinâmica social, de uma lógica autoritária de funcionamento que engendrava o ritmo e os modos de interação amplamente considerados.

Ao atuar como agente de alargamento do espectro de dominação do Estado, promovendo suas práticas, protocolos e procedimentos que consolidaram sua dominação, o Ministério Público firma-se como importante agente de manutenção do controle político, conquistando maior relevância nos esquemas de organização do aparato estatal.

Conforme o passar dos acontecimentos revelou, apesar da mudança do cenário político - a distensão do regime militar e a redemocratização do país - o Ministério Público continuou ocupando relevante posição na lógica de funcionamento do poder do Estado, não somente preservando as conquistas alcançadas até ali, como expandindo-as. Essa questão pode ser compreendida sob diferentes – e complementares – aspectos.

Inicialmente, pode-se compreender tal ocorrência pela ausência de efetiva ruptura, na redemocratização, com a estrutura administrativa até ali instituída e com a elite política, para a qual continuava sendo relevante a existência de efetivos mecanismos de controle político, afigurando-se o direito como instrumento efetivo neste sentido ao viabilizar a normalização do controle sob as vestes da juridicidade. Neste sentido, coaduna Castro (2018:65).

Portanto, as produções simbólicas, dentre as quais está inserido o direito, possuem tanto a função social integrativa, ao contribuírem para o estabelecimento das bases da comunicação social, como também exercem função política de dominação e conservação da ordem, quando servem a interesses particulares que tendem a apresentarem-se como universais, a saber, os interesses das elites do poder em controle do aparelho estatal.

Em determinados contextos, como nos parece ser o caso brasileiro, em função de um passado histórico que nunca rompeu de maneira significativa com estruturas anteriores de dominação (da escravatura às ditaduras) e que manteve uma clara continuidade no habitus de suas elites do poder (com uma forte homogeneidade entre as elites política, econômica e jurídica) é possível afirmar que o campo jurídico sempre exerceu mais sua função política de conservação do status quo em detrimento das funções integrativas ou transformativas da realidade social.

Paralelamente a tal interpretação, ajuda a explicitar a forma como os acontecimentos se desenrolaram a conquista pelos agentes do Ministério Público, naquele período, de importantes capitais, capazes de garantir posição privilegiada na hierarquia do poder estatal.

A ideia de capital aqui invocada encontra sua definição em Bourdieu, o qual inspira-se na noção econômica do capital, passível de acumulação, transmissão e reprodução, para plasmar a ideia de conjunto de bens de outras naturezas, mas também passíveis das mesmas operações de disputa que o capital financeiro, cuja posse em maior ou menor quinhão determina a posição do sujeito na estrutura do campo no qual se insere. O capital cultural – conjunto de qualificações intelectuais -, capital social – conjunto de acessos sociais -, capital simbólico – reconhecimento, prestígio, honra -, somam-se, assim, ao capital econômico que determina as movimentações dos sujeitos nos campos sociais.

No interior do campo dá-se uma dinâmica de concorrência e dominação, derivada das estratégias de conservação ou subversão das estruturas sociais. Em todo campo a distribuição de capital é desigual, o que implica que os campos vivam em permanente conflito, com os indivíduos e grupos dominantes procurando defender seus privilégios em face do inconformismo dos demais indivíduos e grupos. As estratégias mais comuns são as centradas: na conservação das formas de capital; no investimento com vistas à sua reprodução; na sucessão, com vistas à manutenção das heranças e ao ingresso nas camadas dominantes; na educação, com os mesmos propósitos; na acumulação, econômica, mas, também, social (matrimônios), cultural (estilo, bens, títulos) e, principalmente, simbólica (status). (Thiry-Cherques, 2006:39)

Ao lograr êxito em se qualificar como representante do interesse público – tanto no texto legal como perante a sociedade civil – os membros do Ministério Público conquistam capital simbólico e capital político capazes de garantir a continuidade das estruturas que viabilizam sua atuação proeminente na dinâmica jurídica-política, seja por convergir para a instituição e seus membros parte das demandas que veem neles instrumento relevante para a implementação de vetores

potencialmente democratizantes, seja por consolidar sua força de negociação perante as estruturas políticas do Estado.

Fato é que ao atuar como mecanismo de institucionalização do poder estatal e de controle sobre o poder político, o Ministério Público se insere de forma diferenciada na estrutura do poder, passando a receber, assim, significativas atribuições que lhe permitem dar continuidade à tal lógica de atuação, ainda que sobre novas feições, discursivamente mais representativas do interesse público e da defesa das dinâmicas democráticas.

3.2 Autonomização

A ideia de autonomização aqui referida tem seu sentido atrelado à capacidade de determinado campo social (e das instituições e agentes que o integram) em expressar sua lógica, valores, compromissos e visões de mundo e reproduzi-los em na realidade social (ou seja, para além de seu próprio campo), conformando sentidos e dinâmicas que espelhem suas próprias preferências e sentidos. Tal articulação tem como consequência e finalidade última a preservação das condições que permitiram que tais sujeitos e instituições se destacassem na hierarquia social.

Conforme ensina Bourdieu, a concentração de poder nas sociedades modernas está diretamente relacionada à gênese do Estado, em torno do qual e pelo qual é organizado o *campo do poder*, uma estrutura resultante da concentração de capitais sociais de diversas origens. Salienta o autor, ainda, que as lutas travadas pelos detentores de tais recursos se dão em torno do poder do Estado de oficializar divisões de poder e hierarquias social ou economicamente produzidas.

O Estado é resultante de um processo de concentração de diferentes tipos de capital, capital de força física ou de instrumentos de coerção (exército, polícia), capital econômico, capital cultural, ou melhor, de informação, capital simbólico, concentração que, enquanto tal, constitui o Estado como detentor de uma espécie de metacapital, com poder sobre os outros tipos de capital e sobre seus detentores. A concentração de diferentes tipos de capital (que vai junto com a construção de diversos campos correspondentes) leva, de fato, à *emergência* de um capital específico propriamente estatal, que permite ao Estado exercer um poder sobre os diversos campos e sobre os diferentes tipos específicos de capital, especialmente sobre as taxas de câmbio entre eles (e, concomitantemente, sobre as relações de força entre seus detentores). Segue-se que a construção do Estado está em pé de igualdade

com a construção do *campo do poder*, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado, isto é, sobre o capital estatal que assegura o poder sobre os diferentes tipos de capital e sobre sua reprodução (Bourdieu, 1996:99-100).

Assim, a conquista de autonomia no sentido ora tratado está relacionada à apropriação de parcela considerável do poder do Estado, ou do “poder sobre o poder”, que viabiliza a nomeação, o delineamento e a definição do que é bom e justo e seus opostos, de oficializar divisões e hierarquias.

A escalada na hierarquia da estrutura coordenadora do funcionamento do Estado é realizada à medida em que os capitais próprios à determinado campo (e suas instituições correlatas) passam a ser valorizados no contexto mais amplo da conjuntura social e política. Trata-se de um movimento que tende a se perpetuar pois, se a autonomização reflete a valorização de determinados capitais próprios a um campo específico, tal escalada contribui para a progressiva valorização destes mesmos capitais vez que passarão a coordenar, de forma mais acentuada, o “sentido do jogo”. Assim, aqueles que alçam às posições mais elevadas de poder e de produção de legitimidade tendem a conservar e expandir a dimensão da dominação por eles próprios exercida.

Para Bourdieu, “os agentes e instituições dominantes tendem a inculcar a cultura prevalecente, de modo a reproduzir o *habitus*, as desigualdades sociais nas maneiras de falar, de trabalhar, de julgar”, representando, por tal razão, aparelhos de dominação. Tal movimento reflete a necessidade de autopromoção e preservação das instituições. Trata-se do atendimento ao seu *nomos* - às leis gerais e invariáveis que governam a instituição e o campo no qual se insere, sustentadas por quem delas se beneficia – e à sua *doxa* - a ideia que constitui o capital específico do campo e das instituições que a integram.

A vida social é governada pelos interesses específicos do campo. É regida pela *doxa* sobre o que vale, tanto no sentido do que tem valor, isto é, o que constitui o capital específico do campo, como no sentido do que é válido, o que vale nos termos da regra do jogo no campo. Cada campo tem um interesse que é fundamental, comum a todos os agentes. Esse interesse está ligado à própria existência do campo (sobrevivência), às diversas formas de capital, isto é, aos recursos úteis na determinação e na reprodução das posições sociais. (Thiry-Cherques, 2006:38)

Conforme Codato (2008:92) sustenta em relação ao campo político – lógica que também se aplica ao campo jurídico –, valendo-se para tanto das lições de

Bourdieu, a autonomia do campo implica na ideia de que ele trabalha de acordo com sua própria lei, seu próprio *nomos*, possuindo em si “o princípio e a regra de seu funcionamento”.

Bourdieu vai ainda mais longe nesse assunto e sustenta que, em qualquer caso, ‘seria um erro subestimar a autonomia e a eficácia específica de tudo o que acontece no campo político, reduzindo a história propriamente política a uma espécie de manifestação epifenomênica das forças econômicas e sociais’ (Bourdieu, 1998, p.175)

Relacionando tal ideia à análise do contexto jurídico-político anteriormente tratado, verifica-se que, em que pese o Ministério Público tenha ampliado suas atribuições funcionais e afinado suas relações com os detentores do poder político durante o regime militar instituído em 1964, tal instituição não evidenciava, naquela conjuntura, alto grau de autonomia. Isso porque limitava-se a atuar à margem dos interesses manifestados pela alta cúpula militar, a qual exercia controle não apenas sobre o arcabouço jurídico do país – suspendendo a validade de normas e promulgando outras ao ritmo de sua conveniência -, como também sobre os agentes capazes de mobilizá-lo, os quais atuavam, assim, de forma consonante aos interesses daqueles que se afiguravam como donos do poder político.

Em que pese a baixa autonomia do Ministério Público naquele contexto, foram ali firmadas bases fundamentais para seu processo de autonomização, o qual está relacionado às conquistas de capitais com pesos relativos maiores do que aqueles espelhados por outros campos sociais e suas respectivas instituições.

Fato é que o processo de distensão “lenta, gradual e segura” do regime militar e o processo de redemocratização negociado, sem rupturas efetivas com a dinâmica burocrática e administrativa exercida naquele período, foi marcada por uma lógica liberal conservadora (Sérgio Adorno,1988), por um “liberalismo extremamente parcial” (Avritzer, 2019:26), o qual conduziu à retomada democrática com a manutenção de uma estrutura institucional centralizadora do poder político já ocupada, em grande medida, por elites atreladas à tendências autoritárias.

A transição brasileira para a democracia teve importantes elementos não eleitorais, lembrando algumas das características do Brasil pré-1930. O Brasil teve a transição com o maior grau de continuidade entre todos os países da América do Sul. (...). Assim, a continuidade política no Brasil ocorreu com partidos forjados ainda pelas elites autoritárias, caso do PMDB, e sem o restabelecimento imediato do princípio da eleição direta.

Quando analisamos as mudanças trazidas pela Constituição de 1988 a essa frágil relação entre eleições e soberania política, percebemos que a Carta reforçou e enfraqueceu, ao mesmo tempo, essa relação, mantendo a possibilidade de uma reversão do movimento pendular democratizante. Do lado do fortalecimento do princípio soberano, temos na Constituição de 1988, entre outros elementos, a realização ampla de eleições gerais para todos os cargos executivos (...). Ao mesmo tempo, a Constituição foi bastante incisiva em propor a vigência de elemento não soberanos na organização da ordem política, (...). (Avritzer, 2019:54)

Dentre as estruturas institucionais centrais do novo panorama constitucional, o Poder Judiciário e as instituições do sistema de justiça tiveram papel destacado. A previsão de grande rol de direitos e garantias fundamentais pela Constituição Federal de 1988 – o qual discrepava da realidade vivenciada por considerável parcela da sociedade -, a elaboração e acentuação de instrumentos judiciais capazes de demandar e interferir na produção legislativa e na elaboração de políticas públicas e a democratização do acesso à justiça conformaram as condições necessárias para que o campo judicial ocupasse posição estratégica na realização das promessas constitucionais.

Este panorama representou, assim, as condições necessárias para que os capitais próprios ao campo jurídico – especificamente a capacidade e a legitimidade de interpretação de textos normativos e a potencialidade para demandar a concretização de seus conteúdos para além de seu próprio campo, partilhados também pelo Ministério Público -, alcançassem posições diferenciadas na hierarquia do poder, passando, assim, a possibilitar a imposição de suas lógicas, valores e visões de mundo à conformação da realidade social.

O capital simbólico, político e social angariado pelo Ministério Público durante o regime militar e sua distensão encontrou solo fértil na estrutura do novo modelo democrático que se inaugurava.

Como demonstrado no capítulo primeiro, o alargamento das atribuições funcionais do Ministério Público – inicialmente promovido como tática de institucionalização do arbítrio militar e de manutenção da centralização do poder político – permitiu uma atuação com viés político, atrelada à interpretação e concretização do sentido de interesse público. Apesar da defesa de uma concepção de interesse público voltado à sanha de um Estado autoritário em detrimento dos interesses efetivos da sociedade civil durante a vigência da ditadura civil-militar, aos primeiros sinais do processo que levaria à redemocratização do país, o MP caminhara em sentido diverso ao traçado até ali, explicitando a necessidade de

diferenciação entre os sentidos de interesse público (primário e secundário) e manifestando apoio, em alguma medida, a demandas que favoreciam aos interesses populares.

A renovação das concepções explanadas pelo Ministério Público acerca do conteúdo e formas de atendimento ao interesse público conduziu à conquista de prestígio social por seus membros – capital simbólico -, os quais foram bem sucedidos na consolidação da imagem de efetivos defensores e representantes dos interesses da população.

O processo de profissionalização de seus agentes contribuiu com a consolidação de tal capital, contribuindo, assim, para que os membros do Ministério Público passassem a serem vistos com agentes neutros e politicamente imparciais, na medida em que não dependiam das forças políticas (sendo seus membros selecionados através de concursos públicos) e dedicavam-se exclusivamente àquele ofício (ao menos os membros ingressos a partir da promulgação da Constituição de 1988).

A profissionalização depende de fatores internos e externos ao campo, sendo impossível apontar todos eles, sendo, contudo, possível apontar variáveis contextuais que dizem respeito a tais transformações. Ainda que se possa estabelecer uma relação mais geral com a institucionalização do poder do Estado e outras mudanças, tais variáveis contextuais dizem respeito somente a transformações que sucedem no interior do próprio campo, em razão de sua autonomia relativa.

No caso do MP, o processo de profissionalização não é simples, mas apoiado em diferentes fundamentos. De um lado, aproximava-se da política (ao defender a capacidade da instituição de zelar e promover o interesse público) e de outro, negava a política (ao apoiar-se na normatividade do Direito que exigia uma atuação imparcial, neutra e eficiente).

De qualquer forma, o processo de profissionalização dos membros do MP consolidava o capital simbólico da instituição, a qual se apresentava pela somatória das polaridades acima indicadas e erigia-se como instituição capaz e suficiente (em detrimento a outras formas de organização da sociedade civil) de realizar as promessas democráticas que surgiam no horizonte. Nega a política (ou, nos termos de Codato, “celebra a despolitização da política”) e encobre os atributos sociais e profissionais dos membros do MP, que não apenas os relaciona à tradição pouco

democrática da formação do Estado brasileiro, como lhes garante a expansão da instituição e de suas funções.

Paralelamente, a adaptação do Ministério Público às mudanças do cenário político e social foi captada e incorporada pela classe política dissidente ao regime militar, consolidando aliança que culminou na incorporação, durante a redemocratização, das conquistas angariadas pelo MP durante o período ditatorial. Tal relação garantiu importante capital social e político à instituição, estreitando laços com grupos estratégicos na organização do cenário constitucional que se anunciava.

Cumpra também destacar que, à época, como salientado no primeiro capítulo, era expressiva a atuação de agentes integrantes do MP como agentes políticos, seja junto ao Poder Legislativo, seja ao Executivo, condição que acentuava o capital social e político acima indicado.

Tais capitais, assim, juntamente ao capital jurídico valorizado de forma diferenciada no novo contexto constitucional conduziu o Ministério Público a posição privilegiada na organização do poder, permitindo, assim, uma vez conquistada sua autonomização, a reprodução de seus valores, princípios e visões de mundo nas estruturas sociais e políticas.

Portanto, a expressiva valorização dos capitais próprios dos membros do MP pode ser verificada – e também decorre – a partir da conquista de funções específicas e exclusivamente lhes atribuídas e pela consolidação de crenças que legitimaram sua posição e relevância na estrutura social. Para além disso, a determinação de regras próprias para seleção de seus membros acentua sua lógica interna de funcionamento e os valores institucionais, resultando em uma progressiva autonomização e insulamento diante das interferência de forças externas – políticas e econômicas – que pudessem, em diferentes contextos, limitar sua atuação ou reduzir a potencialidade de seus atos.

3.2.1 A autonomia relativa do campo jurídico

A despeito dos importantes avanços alcançados pelo Ministério Público, nos moldes apontados no tópico anterior, certo é que sua autonomização –, assim como

a de qualquer outro campo -, não se revela absoluta, mantendo-se em condição de relatividade na medida em que o delineamento da realidade social se molda por forças diversas, que concorrem entre si por maior capacidade de dominação, ou seja, por maior apropriação sobre o poder do Estado em estabelecer divisões e hierarquias.

A limitação da referida autonomia pode ser compreendida à luz dos ensinamos de Bourdieu que, ao apresentar uma visão que complementa as omissões das concepções internalista e externalista do direito, defende a existência de uma dupla lógica do campo jurídico e de suas práticas. Tal lógica seria determinada tanto pela força que define sua estrutura, como pelos limites normativos de funcionamento erigidos internamente e que determinam o “espaço dos possíveis”.

Para romper com a ideologia da independência do direito e o do corpo judicial, sem se cair na visão oposta, é preciso levar em linha de conta aquilo que as duas visões antagonistas, internalista e externalista, ignoram uma e outra, quer dizer, a existência de um universo social relativamente independente em relação às pressões externas, no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar com o exercício da força física. As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência ou, mais precisamente, os conflitos de competência que nele têm lugar e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas. (Bourdieu, 2007:211)

A compreensão do processo de autonomização – relativa - do Ministério Público e de suas consequências para a conjuntura jurídico-política perpassa pela mobilização de conceitos de campo, capital e *habitus* nos moldes cunhados por Bourdieu, os quais, em que pese já mencionados anteriormente merecem aqui um tratamento mais acurado, em obediência à preocupação analítica do presente trabalho. A explanação sobre tais conceitos, no sentido e limites necessários à autonomização relativa do campo jurídico e, por consequência do Ministério Público, será realizada a seguir.

Buscando uma interpretação diferenciada para a ideia de campo intelectual utilizada por Weber em “Economia e Sociedade” ao tratar da sociologia da religião, Bourdieu apresenta o conceito de campo como uma “estrutura de relações

objectivas que pudesse explicar a forma concreta das interações que Max Weber descrevia em forma de uma tipologia realista” (Bourdieu, 2007:66). O autor pretendia promover a superação da distinção absoluta entre subjetividade e objetividade dos espaços sociais, cujas práticas deviam, de acordo com ele, ser compreendidas a partir da ação de sujeitos que disputavam, entre si, posições de poder no interior de tais espaços, posições estas definidas de acordo com os capitais simbólicos conquistados por cada um deles.

O campo enquanto espaço social existe e é demarcado pelos limites dos seus interesses específicos, pelos investimentos que exige dos agentes dotados de um determinado *habitus* e das instituições nele inseridas. Sucessivamente, a ação dos indivíduos e grupos, que constitui e é constituída pela relação de força estabelecida entre tais atores, é o que dá movimento ao campo (Thiry-Cherques, 2006). Cada campo detém um objeto específico, seu próprio princípio de compreensão e interesses individualizados.

Trata-se, portanto, de um espaço de relações objetivas entre sujeitos, grupos ou instituições, os quais competem entre si pela dominação de um tipo específico de capital.

Os campos são mundos, no sentido em que falamos no mundo literário, artístico, político, religioso, científico. São microcosmos autônomos no interior do mundo social. Todo campo se caracteriza por agentes dotados de um mesmo *habitus*. O campo estrutura o *habitus* e o *habitus* constitui o campo. (...) O *habitus* é a internalização ou incorporação da estrutura social, enquanto o campo é a exteriorização ou objetivação do *habitus*. (Thiry-Cherques, 2006:36)

Em que pese o caráter metodológico da ideia de campo, um “recorte do espaço social feito pelo pesquisador para a compreensão de um objeto específico nele inserido” (Almeida, 2017b:126), objeto este conformado a partir das relações objetivas de força verificadas em sua lógica interna, tal espaço (o campo) evidencia-se como elemento constitutivo do mundo social na medida em que produz sentidos que “determinam práticas sociais reais”.

O *habitus*, por sua vez, é noção que dá operacionalidade à noção de campo, referindo-se ao “conjunto de disposições socialmente construídas, ao longo das trajetórias dos agentes, que formam sua visão de mundo e orientam sua ação” (Almeida, 2017b:128). Trata-se de produto das estruturas objetivas do mundo social

incorporadas nos sujeitos, determinando as trajetórias e práticas no interior dos campos sociais.

O *habitus* pode ser entendido como as disposições internalizadas pelo agente com certa permanência não só em sua mente e seu discurso, mas em seu corpo como um todo, incluindo seu consciente, inconsciente, raciocínio, seu arranjo anatômico e gestual (...) O *habitus* apenas expõe o que há das condições sociais na formação do sujeito, em toda a sua arbitrariedade e historicidade. (Taves, 2012:159)

Trata-se de uma estrutura estruturada e estruturante, que assegura a integração entre as ações do agente, a intersubjetividade própria da socialização e a objetividade do mundo social. Ele se apresenta, assim, como condição de perpetuação da *doxa* do campo através de sua introjeção nos valores, princípios e formas de ver o mundo dos sujeitos e sua exteriorização através dos modos de pensamento e condutas e expressões de tais agentes no campo social (Ponzilacqua, 2018:231).

Se o evolução de um estilo não se apresenta como o desenvolvimento autônomo de uma essência única e sempre idêntica a si mesma, nem como uma criação contínua e sempre idêntica a si mesma, nem como uma criação contínua de uma novidade imprevisível, mas como uma jornada que não exclui os pulos para frente, nem as voltas atrás, é porque o *habitus* do criador como sistema de esquemas orienta de maneira constante escolhas que, embora não sejam deliberadas, não deixam de ser sistemáticas e, embora não sejam ordenadas e organizadas expressamente em vista de um objetivo último, não deixam de ser portadoras de uma espécie de finalidade que se revelará só *post festum*. (Bourdieu, 2007:356)

Paralelamente, conforme adiantado anteriormente, no sentido utilizado por Bourdieu, capital transcende a ideia costumeiramente monetarizada lhe atribuída, representando “recursos de poder simbólico adquiridos pelos agentes ao longo de suas trajetórias e produzidos pelos diferentes campos do espaço social”. Os capitais que determinam a posição dos sujeitos no interior de um determinado campo, por sua vez, podem ser compreendidos como o objeto de disputa desse campo, os “interesses postos em jogo”, referindo-se tanto aos bens econômicos, como “bens” simbólicos (culturais, sociais, políticos etc.). A posse de tais capitais determina, assim, tanto a possibilidade de ingresso em determinada estrutura social, quanto a posição hierárquica ocupada pelos sujeitos em tal estrutura.

A possibilidade de autonomização de um campo e das instituições que o integram é verificável através do peso que seus capitais específicos apresentam em

relação aos capitais de outros campos, os quais concorrem, entre si, pela acumulação de mais “poder sobre o poder”. Assim, quanto maior a potencialidade dos capitais próprios de um campo em projetar seus integrantes a posições de poder e de produção de legitimidade, mais autônomo será o campo (Bourdieu, 2007a; Bourdieu, 2007,b; Almeida, 2017).

As estratégias dos agentes de determinado campo em busca de maior quinhão do poder do Estado se alteram em conformidade às mudanças do cenário geral. Neste sentido, as estruturas que determinam as ações de tais sujeitos – o *habitus* – revelam-se estruturadas e estruturantes do próprio campo, aperfeiçoando-se em busca da capitação de capitais necessários à prevalência do campo em relação aos demais campos sociais e como forma de sua própria proteção na escala interna deste espaço.

Especificamente quanto ao campo jurídico, Bourdieu afirma que este espaço se diferencia pela disputa de um capital próprio, o capital jurídico, que implica na capacidade de interpretar as normas, delineando o mundo social.

O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (*nomos*) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste essencialmente na capacidade reconhecida de *interpretar* (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um *corpus* de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. É com esta condição que se podem dar as razões quer da autonomia relativa do direito, quer do efeito propriamente simbólico de desconhecimento, que resulta da ilusão da sua autonomia absoluta em relação às pressões externas. (Bourdieu, 2007:212)

Neste sentido, o campo jurídico evidencia sua autonomia em relação a outros campos ao exibir agentes com competências técnicas e sociais para dizer e interpretar o direito, competências estas conquistadas a partir da divisão social do trabalho jurídico, no interior do qual tais agentes concorrem entre si pela apropriação do capital jurídico. Em que pese tal lógica interna, conforme explicita Ponzilacqua (2018:236), “há ‘parentesco ideológico’ dos serviços jurídicos entre dominados e dominantes dos diversos campos sociais, ensejando proximidades entre as elites jurídicas, políticas e econômicas”, relação esta que evidencia a relatividade da autonomia do campo jurídico e a permeabilidade entre tais campos sociais.

Os outros campos sociais, ainda que distintos do campo jurídico, preenchem o direito de significado e o influenciam ao mesmo tempo que sofrem seu influxo semântico e sua regulamentação. Essa interpenetração discursiva reflete uma interação social entre os campos de igual independência relativa. (Taves,2012:159)

Neste sentido, em que pese, de fato, possa se falar na autonomia do Ministério Público em relação ao poder político, tal autonomia não se revela absoluta, na medida em que o próprio campo jurídico – no qual se insere o MP - não atende tão somente a uma lógica interna de funcionamento, sofrendo influxos de outras forças atuantes na conjuntura político-social. Seguindo esta lógica, a conquista de autonomia pelo campo jurídico, apesar de relativa, garante maior potência de dominação ao lhe garantir a posse exclusiva sobre importante quinhão do poder estatal.

3.3 A criminalização da política

Conforme demonstrado anteriormente, o processo de autonomização do Ministério Público o conduziu a posição de destaque na hierarquia do poder estatal – juntamente a outras instituições integrantes do sistema de justiça -, potencializando sua capacidade de projetar para outros campos seus valores e formas de compreensão das dinâmicas e idealizações político-sociais.

A conquista de atribuições específicas de representação do interesse público e de defesa do regime democrático lhe permitiram atuar frente a questões de cunho essencialmente político apoiando-se, para tanto, em um discurso preponderantemente técnico e supostamente imparcial. Tal inovação refletiu a validação de importantes capitais angariados anteriormente à vigência da atual ordem constitucional, os se somaram, ainda, à diferenciada valorização do capital jurídico configurada no pós-88. A análise da conjuntura política dos últimos trinta anos evidencia, por sua vez, que o campo jurídico e o MP, a despeito dos relevantes avanços acima referidos, não se contentaram com o *status* alcançado, apostando, assim, em um projeto de contínua expansão do peso relativo de seus capitais e capacidade intervenção na organização política e social do país.

Ao longo das últimas três décadas, assistiu-se, no cenário nacional, a mudanças nas instituições e na cultura jurídica e política que conduziram à

processos de judicialização de questões da mais variada ordem. Mais do que a resolução, pelo Poder Judiciário, de demandas afeitas à organização política da sociedade e à definição de limites e mandamentos de efetivação – ou não – de direitos difusos e coletivos observou-se, sobretudo, o indubitável protagonismo das instituições do sistema de justiça na conjuntura política brasileira e na forma de exercício de nossa democracia, protagonismo este que extrapola os limites de atuação do Poder Judiciário, englobando, ainda, Ministério Público e, mais recentemente, Polícia Federal.

A partir da Constituição de 1988 – marco legal que viabilizou o desenrolar do processo de judicialização e do protagonismo acima mencionado -, a atuação das instituições do sistema de justiça e os resultados daí advindos variaram no tempo, privilegiando diferentes instituições e agentes e produzindo consequências diversas para o cenário jurídico-político pátrio. De maneira didática é possível se falar em dois períodos diferentes, o primeiro, do início dos anos de 1990 ao início dos anos 2000 - *protagonismo de inclusão* -, e o segundo, a partir dos primeiros anos dos anos 2000 até o presente momento - *protagonismo de controle* - (MARONA, 2018).

Após um período inicial de discreta atuação por parte das instituições judiciais, observado nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, o Supremo Tribunal Federal, o Ministério Público Estadual e o Poder Judiciário Estadual passaram a ganhar destaque no panorama político-social ao alçar a posição de principais agentes de um processo de efetivação de direitos e garantias fundamentais e de ampliação da legitimidade democrática. Se, de um lado, tais instituições foram tidas como responsáveis por tornar a representação política mais plural e possibilitar a inserção, no debate político, de temas e interesses que não encontravam eco na representação eleitoral²⁶, foram, também, criticadas pela adoção de uma postura ativista que culminava, em síntese, em um cenário de judicialização da política e de desrespeito à separação de Poderes.

No contexto acima descrito, a atuação protagonista das instituições judiciais encontrou solo fértil em um cenário de graves violações aos direitos humanos e na

²⁶ Trata-se de demandas que culminaram na concretização de direitos difusos e coletivos atrelados aos direitos humanos e à cidadania, como se verificou nos processos que resultaram na demarcação de terras indígenas, na viabilização de pesquisas com células-tronco, união homoafetiva e progressão de regime de condenados por crimes hediondos.

aguda desigualdade social perpetrada no Brasil, realidade que tornava possível – e desejável, por alguns - grande articulação entre Poder Judiciário e Ministério Público na busca de efetivação dos direitos difusos coletivos, sociais e econômicos. Diante deste cenário, não é difícil imaginar a grande visibilidade conquistada pelas instituições supracitadas e a percepção social de seu prestígio e eficiência, contribuindo, consideravelmente, para a vinculação entre os anseios sociais e a atribuição funcional daquelas (FALCÃO; OLIVEIRA, 2013). A construção de tal imaginário – vinculação entre os interesses de uma sociedade hipossuficiente (ARANTES, 2007; BARROSO, 2018) e a autonomia e possibilidade de ação das instituições do sistema de justiça – é ponto crucial para se compreender as condições que viabilizaram todo o processo de judicialização e de protagonismo observado a partir da redemocratização brasileira, representando, ainda, aspecto fundamental para compreensão das articulações e mobilizações que culminaram no arquétipo institucional apresentado pela Carta Magna de 1988.

A propagação da ideia de convergência entre os anseios cidadãos e as atribuições e capacidades funcionais dos membros do MP influencia, também, a postura adotada pelos próprios agentes que integram tais instituições, os quais passam a se orientar por uma postura de “voluntarismo político” (ARANTES, 2002), produto da idealização de seu papel político. Tal postura pode representar riscos ao equilíbrio democrático na medida em que, somada à grande autonomia institucional, culmina na conformação de um cenário de “decisionismo judicial”, em que o “direito” se confunde e passa a se limitar às próprias decisões e posicionamentos de tais agentes.

Neste sentido, a partir dos primeiros anos dos anos 2000, verifica-se a mudança tanto das instituições que protagonizam o sistema de justiça quanto do próprio resultado advindo deste novo cenário. O *protagonismo de controle* volta-se, essencialmente, ao combate à corrupção e ao crime organizado. Diversamente dos agentes protagonistas da fase anterior, o exercício de controle sobre as instituições políticas pelas instituições do sistema de justiça envolve, além do STF, a Poder Judiciário Federal, Ministério Público Federal e a Polícia Federal.

Em que pese o objetivo discursivamente explicitado para a conformação deste segundo momento seja a atribuição de efetividade aos processos de combate à corrupção, a performance dos agentes envolvidos neste processo e a dinâmica das relações entre as instituições dele artífices têm trazido preocupações quanto aos

resultados práticos de sua atuação para a dinâmica democrático-constitucional. Fabrício Engelmann (2016:12), neste sentido, elucida de forma objetiva as preocupações que concernem à temática, sustentando que

obviamente o problema não está no “combate a corrupção” em si mesmo e nos processos de accountability que se intensificam no Brasil na última década (ver Araújo e Sanchez (2005), Pereira (2005), Filgueiras & Aranha (2011), Praça (2011) e Praça & Taylor (2014)). A questão está nos usos do combate a corrupção e na versão de Estado de Direito que essas diferentes burocracias públicas promovem ou são induzidas a promover. Uma modalidade que, ao se associar a uma cruzada simbólica contra a política, promove uma versão punitiva do Estado de Direito que inclui a criminalização crescente da atividade política com custos altos especialmente para o sistema representativo.

A fiscalização da atuação dos agentes públicos é ação necessária e crucial nas democracias representativas, onde os agentes públicos eleitos como representantes são responsáveis pela maneira como agem em nome dos representados. Neste sentido, o controle sobre tal atuação ocorre não apenas pelos próprios eleitores – os quais, podem demonstrar sua insatisfação durante os processos eleitorais -, como também por “uma rede de poderes relativamente autônomos que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras ‘impróprias’ de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades” (O’DONNELL, 1991:32). Assim, em um contexto de ineficiência ao combate à corrupção do sistema político adotou-se uma estratégia de enfrentamento de tal problema da esfera cível para a esfera criminal, da competência estadual para a federal e de um maior adensamento das relações entre as instituições envolvidas nessa nova dinâmica, em especial Ministério Público Federal, Polícia Federal e Justiça Federal.

No contexto que caracteriza a mudança ora analisada percebe-se que as instituições de justiça passam a atuar como agentes de exceção, na medida em que, além de se revelarem incapazes de conter abusos no campo institucional, optam pela suspensão de mecanismos de revisão e controle internos, passando a apresentar decisões e posturas atreladas ao populismo penal, favorecendo uma espécie de “pretorianismo judicial”:

o centro nervoso dessa análise, contudo, se revela na percepção da retomada de uma prática hermenêutica positivista que consiste no abandono de qualquer orientação principiológica para a construção de decisões judiciais, e que deita raízes no ativismo

judicial e na ideologia de voluntarismo político identificada por Arantes (2002) ainda no primeiro momento do *protagonismo judicial* a que nos referimos. O *decisionismo judicial* se revela, portanto, na relativização do princípio da supremacia da Constituição ou, na sua dimensão institucional, na falência do Estado de Direito. (Marona, 2018:147)

No mesmo sentido, acentua Aieta (2017:11)

A intensa demanda por mecanismos de controle e punição e o evidente crescimento no universo político – capitaneados pelo Poder Judiciário – criminalizando a Política sob a égide do ativismo judicial, com o argumento de combater desvios ético-normativos dos agentes políticos, têm demonstrado, na realidade, a chamada judicialização da Política, postura proativa do supracitado poder no desempenho de suas funções, interferindo de maneira irregular e significativa nas eleições, assim como nas ações políticas dos demais poderes.

E continua

Com isso, deflagra-se um indesejável estado de controle político permanente por parte do Poder Judiciário como um todo, que não pode se pretender protagonista do processo eleitoral e político, intrometendo-se, por vezes indevidamente no jogo democrático (2017:12)

Como se vê, o campo jurídico de uma forma geral se revelou exitoso na conservação e expansão de seu poder sobre a condução da organização estatal, evidenciando, nos últimos 30 anos, uma trajetória que conduziu ao agravamento de críticas já consagradas em face dos setores políticos, dando concretude a um cenário de criminalização da política, o qual, repetindo a lógica inicial das instituições do sistema de justiça, implica na subvalorização das diretrizes democráticas em favor da prevalência de uma suposta normatividade neutra, imparcial e cega às influências dos interesses das classes dominantes (política, econômica e culturalmente) sobre todo o sistema jurídico-político nacional.

4 A consolidação da propriedade do interesse público.

O novo modelo constitucional implementado em 1988 garantiu grande independência e autonomia ao Ministério Público, atrelando tal arranjo, discursivamente, ao sucesso do desempenho de suas funções, em especial à defesa da democracia e do interesse público. Em que pese, contudo, o texto e a lógica constitucional tenham apresentado referida instituição como aquela capaz de atuar pela implementação das promessas constitucionais, uma observação mais atenta dos seus membros e do resultado efetivo de suas ações nos últimos anos revela a perpetuação de uma atuação que implica no controle político em detrimento de formas de organização sociais mais democráticas, perpetuando-se uma longa tradição de vinculação com grupos de elite, cujos interesses tantas vezes refletem motivações que contrariam o interesse coletivo.

O processo de transição democrática negociada operado no Brasil evitou a ruptura com a lógica liberal conservadora, traço marcante da formação do Estado nacional, proporcionando uma lógica de “transformismo” que, embora evidencie a alternância de indivíduos nas posições de poder, preserva sua lógica de funcionamento. Altera-se o “tipo” de recrutamento, mas preserva-se a “fonte” do recrutamento, como assevera Cotado (2008:103)²⁷. Este cenário se verifica não apenas perante as instituições políticas atreladas aos poderes majoritários – Legislativo e Executivo – como também no que tange às instituições do sistema de justiça, implicando, em especial, Judiciário e Ministério Público²⁸.

²⁷ “Essa transformação, criteriosa e comedida, articulada pelo Estado Novo, mas não necessariamente planejada por ele, ocorre assim porque muda o *tipo* de recrutamento (a nomeação burocrática substitui a eleição democrática”), sem que mude radicalmente a *fonte* do recrutamento: isto é, os mesmos partidos oligárquicos que haviam polarizado a cena política do fim do II Império de 1937. (...)”.

²⁸ “No processo de transição negociada intra-elite para a democracia, no entanto, nem tudo foram flores. Dentro das próprias elites havia grupos dissonantes que buscavam radicalizar as conquistas democráticas, apoiados, por vezes, pelo renascimento do movimento operário, fruto das péssimas condições de trabalho que haviam se intensificado após as crises econômicas. Existiam ainda importantes disputas entre as frações industriais e financeiras do capitalismo. É apenas nesse contexto que é possível entender a forma final que assumiu a Constituição Cidadã (1988), pois a inclusão de garantias sociais, como o direito a saúde, a previdência e a moradia, além de projetos ambiciosos e com grande potencial transformador, como a realização de uma ampla reforma agrária, representaram compromissos das elites historicamente no poder frente ao avanço das lutas sociais”. (CASTRO, 2018:308)

Conforme Castro (2018:330), quando do referido processo de transição democrática “houve a permanência não apenas das estruturas administrativas do Estado autoritário, mas, sobretudo, houve também a manutenção dos agentes que compunham esse Estado”, viabilizando, assim, a imobilidade da sociedade brasileira através da “manutenção da capacidade desses sujeitos continuarem a determinar o sentido do jogo e do recrutamento do campo jurídico”. No mesmo sentido, Bercovici (2010) atribui o insucesso da república contemporânea à continuação das estruturas administrativas e dos recursos humanos presentes na ditadura civil-militar.

Assumindo tal hipótese como verdadeira e voltando as atenções ao objeto específico do presente trabalho, importante se revela investigar e compreender as consequências da permanência, na pós-redemocratização de 1988, das conquistas funcionais e estruturais do Ministério Público, bem como do corpo de agentes que o compunha até aquele momento para a manutenção do modelo de recrutamento, da reprodução social do perfil de seus membros e para a perpetuação das estruturas de poder que garantem sua posição privilegiada na conjuntura nacional.

4.1

O compartilhamento do *habitus* e da estrutura de capitais entre o Ministério Público e a elites econômica e política.

A proximidade e a colaboração que se verificou entre os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público e a alta cúpula militar durante o período ditatorial ajuda a explicar o panorama acima explicitado. Conforme já indicado, o processo de insulamento e fortalecimento institucional do Ministério Público está vinculado à estreita relação com o Poder Executivo durante o regime militar instaurado em 1964. A ampliação das funções do MP e a elaboração de instrumentos legais e processuais que permitiram uma atuação mais “significativa” – de maior expressão - no contexto político-jurídico nacional se deu não apenas durante aquele período ditatorial mas em razão dele, vez que o regime utilizava-se do *parquet* como ferramenta para exercício do seu domínio e controle político e social (em razão da atuação do Ministério Público voltar-se não apenas à fiscalização de atos e condutas da sociedade civil como, também, dos próprio agentes públicos, em especial

daqueles que representavam a administração pública perante os mais diversos órgãos).

A convergência entre os interesses da alta cúpula do regime militar e do Ministério Público e a coordenação de ações entre tais esferas de poder conduziu ao estreitamento de referidos grupos. Se o Executivo Federal era bem sucedido no controle da dinâmica política nacional e na concentração do poder político ao se valer, para tanto, do arcabouço jurídico mobilizado pelo Ministério Público, este, por sua vez, conquistava espaço de maior relevância na dinâmica estatal, angariava novas funções, a valorização da carreira e melhores condições de trabalho para seus membros.

A união das forças entre o Executivo Federal e o Ministério Público pode ser compreendida em razão dos movimentos de cooperação existente entre as *elites do poder*, conforme defendido por Charles Wright Mills (1981), grupos que apenas adotam práticas que favoreçam os “donos do poder” na medida em que também favorecem a si mesmos. Conforme acentua Mills a *elite do poder* é composta por grupos “intrincadamente ligados”, os quais reconhecem as semelhanças de seus interesses, em especial diante da necessidade da articulação capaz de conduzir à manutenção de suas posições diferenciadas nas estruturas hierárquicas do poder político.

(...) para reconhecer o que pretendemos investigar, devemos anotar algo que todas as biografias e memórias dos ricos, poderosos e eminentes deixam claro: não importa o que mais sejam, as pessoas dessas altas rodas estão envolvidas num conjunto de ‘grupos’ que se tocam e de ‘igrejinhas’ intrincadamente ligadas. Há uma espécie de atração mútua entre os que ‘se sentam no mesmo terraço’ – embora isso frequentemente só se torne claro a eles, bem como a outros, quando sentem a necessidade de estabelecer uma linha divisória. Somente quando, na defesa comum, compreendem o que têm em comum, cerram fileiras contra os intrusos. (Mills, 1981:20)

Neste sentido, o Estado, enquanto personificação da ordem política, apresenta-se como uma estrutura centralizada e centralizadora, a qual congrega poderes diversos capazes e suficientes ao controle da estrutura social em suas diversas dimensões e que tende a ampliação de seus domínios e poder de ação. A dinâmica que se estabelece entre os agentes que integram instituições estatais tende, assim, a atender ao movimento de expansão do poder estatal, com a ampliação dos domínios do Estado às “reentrâncias sociais”.

A ordem política, outrora um conjunto descentralizado de algumas dúzias de Estados com uma débil espinha dorsal, tornou-se uma organização centralizada e executiva reunindo em si muitos poderes antes espalhados e que penetra atualmente em todas as reentrâncias da estrutura social. (...). À medida que cada um desses domínios se amplia e centraliza, as consequências de suas atividades se tornam maiores, e seus contatos com os outros domínios aumentam. (Mills, 1981: 15)

A expertise jurídica – a qual se legitima pela capacidade de dizer o direito e, assim, determinar o “justo”, “correto” e “lícito”, conformando as dinâmicas mais cotidianas e mais complexas de determinado contexto social – revela-se importante ferramenta para conservação e expansão do poder de controle do Estado. Evidentes, portanto, as pretensões da alta cúpula do regime em conservar a sintonia entre os seus próprios interesses e os do Ministério Público.

A compreensão da dinâmica ora tratada não deve, contudo, ficar jungida a uma análise estruturada nas instituições, ou seja, na tentativa de extrair da própria instituição uma vontade e um sentido próprios, isolados e independentes de seus integrantes e, em especial, daqueles que integravam suas altas hierarquias. A compreensão do movimento estabelecido entre as elites, ainda que institucionais, deve voltar-se a análise relacional de tais estruturas e dos sujeitos que a ocupam, sendo esta a operação necessária à interpretação das forças atuantes em tal processo.

Para além das pretensões puramente institucionais que conduziram à manutenção do vínculo entre o regime militar e o Ministério Público, é possível aprofundar a compreensão sobre tal realidade quando as atenções se voltam aos sujeitos que integravam ambas esferas de poder ou, mais especificamente, à percepção dos reflexos provocados na subjetividade daqueles que compunham os espaços de dominação aqui analisados.

Para Bourdieu, a convergência de comportamentos em uma sociedade pode ser compreendida através da ideia de *habitus*, conceito que se presta a sustentar os princípios geradores de práticas sociais para além das normas expressas e do cálculo racional (racionalidade prática). Trata-se de uma estrutura estruturada e estruturante que produz ações e, concomitantemente, é determinada por condições históricas e sociais. Trata-se de “produto de estratégias que não têm uma finalidade explícita fundada em um conhecimento racional das condições objetivas”, estratégias estas, por sua vez, que “não são produzidas por um determinismo mecânico, mas são objetivamente ajustadas às diversas situações” (Sckell, 2016:159). O *habitus* é

concebido por Bourdieu como a incorporação individualizada do social, figurando, assim, como um elo entre o social (externo) e o individual (interno).

Sob tal perspectiva, pode-se afirmar que a convergência entre os interesses do regime militar e do Ministério Público aconteceu, também, devido à semelhança do *habitus* dos integrantes de referidos espaços, os quais compartilhavam percepções muito próximas da realidade e, conseqüentemente, interesses e objetivos, os quais se voltavam, no contexto ora analisado, a uma ideia específica de Estado e de suas relações com a sociedade.

A proximidade entre o *habitus* manifestado pela elite institucional do Ministério Público - ou seja, aqueles que ocupavam seus cargos de comando e coordenavam o funcionamento do grupo - e pelo alta cúpula do regime militar pode ser percebida, inicialmente, pela ausência de resistência daquela instituição à instauração e às arbitrariedades do regime ditatorial, conduta que espelha a sintonia com as diretrizes de controle do poder político ditadas à época e com o projeto de Nação que se modelava pelas circunstâncias.

É preciso salientar, obviamente, que a sintonia entre as supracitadas esferas de dominação não implica na assunção de que todos os promotores e procuradores nutriam as mesmas expectativas e compartilhavam, integralmente, as mesmas ideias sobre o regime militar instituído, afirmação que, além de imprecisa, deixaria de reconhecer os esforços e os movimentos de contrafluxo realizados por determinados agentes e existentes em todas as instituições. Trata-se, mais precisamente, de uma análise que leva em conta o comportamento da instituição amplamente considerada, considerando-se, para tanto, o comportamento da maioria de seus agentes e, em especial, de sua alta cúpula.

Feitas as devidas considerações, o relato do promotor aposentado, Darcy Paulilo Passos, realizado em reportagem à revista da Associação Paulista do Ministério Público (APMP), evidencia que, de fato, houve pouca resistência dos membros da instituição à instauração do regime civil-militar, à adoção das posturas e aplicabilidade da nova ordem legal implementada a partir de 1964, em que pese sustente o entrevistado a presença de certa “ideologia progressista” entre eles.

O golpe veio e a “caça às bruxas” começou. “No Ministério Público havia muitos reacionários. E muito progressistas, como era o meu caso e o do Plínio de Arruda Sampaio. Não sei dizer quem era maioria”, afirma Passos. “Sei que éramos 400 membros e, deste total, 100 tiveram de mudar de comarca após o golpe militar e 30

foram fortemente investigados, o que dá 25% do total. Cinco foram cassados, e eu fui um deles”, contabiliza o promotor de Justiça aposentado. Além de Darcy Passos, tiveram sua aposentadoria compulsória determinada, em outubro de 1964, os promotores de Justiça Antonio Pacheco Mercier, Luiz Carlos Alves de Souza e Plínio de Arruda Sampaio. Mais tarde, em 1968, Chopin Tavares de Lima teve o mesmo destino. “E outros quatro juizes”, conta Darcy Passos. (APMP Revista, ano XVIII, n° 58, Maio a Agosto/2014:28)

Na mesma reportagem, o entrevistado esclarece que dos cinco procuradores afastados pelo regime – do total de quatrocentos membros -, ao menos um deles (Antonio Pacheco Mercier) não se deu por questões políticas – mas, sim, pelo fato de ter processado um oficial do Exército por excesso de velocidade em um caso de acidente de trânsito, o que revela certo grau de corporativismo entre a elite militar, mas não evidencia, por parte do promotor, de fato, qualquer postura que denote resistência à lógica ditatorial – e outro, (Plínio de Arruda Sampaio) ocupava o cargo de deputado federal quando cassado, oportunidade em que se refugiara no Chile.

Além do afastamento dos referidos promotores, na mesma reportagem, o advogado Lauro Indursky relata a prisão de 14 integrantes do MP para averiguações pelo regime.

“Cerca de 14 promotores foram detidos clandestinamente por sargentos no interior de São Paulo. Creio que, entre eles, estavam o Pacheco Mercier e o Carlos Eduardo Barbosa Brizola, este último já falecido”, lista Indursky. (...). Outro que foi detido, segundo Darcy Passos, foi Luiz Carlos Alves de Souza. (APMP Revista, ano XVIII, n° 58, Maio a Agosto/2014:29-30)

Referidas informações revelam que, apesar da existência de promotores e procuradores que, de algum modo, aparentavam contrariar as pretensões do regime militar, o afastamento de cinco de seus membros e a prisão para averiguação de outros quatorze não se verificou a resistência do Ministério Público aos ditames da realidade política-jurídica instituída naquele período, mas tão somente a resistência de membros isolados e em reduzido número.

O tratamento dedicado às prisões de procuradores para averiguação pelos militares permite, em realidade, corroborar a proximidade da relação entre a cúpula militar, a alta hierarquia do Ministério Público e do Judiciário, sendo tal relacionamento utilizado para liberação dos investigados e para o impedimento de outras possíveis detenções.

O advogado Lauro Indursky, associado à APMP, conta um episódio pouco conhecido que teria ocorrido logo após o golpe militar de 1964. Na época, ele ainda era promotor de Justiça em São Paulo. “Alguns promotores, que defendiam trabalhadores rurais, que defendiam trabalhadores rurais, tiveram problemas com fazendeiras”, diz Indursky. “Por isso, assim que os militares tomaram o governo, cerca de 14 promotores, se não me engano, foram detidos de forma ilegal em São Paulo”. Ao saber do ocorrido, o hoje advogado entrou em contato com um amigo, o major Vinícius Krueel, sobrinho e secretário de gabinete do general Amaury Krueel, que comandava o II Exército, em São Paulo.

“Através do major Vinícius, consegui a promessa de uma reunião com o general. Em seguida, fui até o procurador-geral de Justiça na época, Mário de Moura Albuquerque, e falei sobre a iniciativa”, lembra Indursky. “Dai, fomos eu, o Albuquerque, o cunhado dele, desembargador Delboux Guimarães, e o deputado Euzébio Rocha falar com o general Krueel, no quartel do II Exército, que ficava pegado ao Cine Marrocos”, revela. De acordo com Indursky, ao ser informado sobre as prisões dos promotores de Justiça, Amaury Krueel teria pego o telefone e ligado para diversos sargentos, na frente da comitiva que estava reunida com ele.

“No primeiro telefonema, para uma das cidades onde um promotor estava preso, o general questionou o sargento local se a informação era verdadeira. Com a resposta positiva, ele ordenou ao oficial: ‘Solte o promotor e recolha-se o senhora à prisão. E aguarde o major Vinícius, que irá até ai fazer um inquérito’, E foi telefonando e dando essas ordens, na nossa frente, até que todos os promotores estivessem soltos”, afirma Indursky. Segundo o advogado, por causa deste episódio, o general Amaury Krueel foi homenageado pelo Ministério Público de São Paulo e pela APMP em um evento solene realizado no Salão Nobre do Fórum Joao Mendes, no final de outubro de 1965. (APMP Revista, ano XVIII, nº 58, Maio a Agosto/2014:31)

A estreita articulação entre as elites militares e do Ministério Público é evidenciada a partir das articulações entre Werner Rodrigues Nogueira, então Procurador-geral de Justiça de São Paulo, e o comando do Exército, no mesmo sentido do relato acima transcrito

Apesar de ser considerado por muitos como “extremamente conservador”, Werner foi um dos maiores defensores dos promotores de Justiça, respeitando o direcionamento profissional e a linha ideológica de cada um. “Naquela época, ele poderia muito bem ter lavado as mãos. Mas não: ele protegeu todos os que estavam abaixo dele na instituição. Conseguiu fazer um acordo com o comando do Exército para ser avisado sempre que um promotor fosse preso, com pelo menos uma hora de antecedência. Depois disso, nenhum foi preso”, testemunha Antonio Visconti. (APMP Revista, ano XVIII, nº 58, Maio a Agosto/2014:30-32)

A característica aristocrática – financeiramente diferenciada – da elite do Ministério Público e das elites militar e política contribuem para a compreensão não somente da ausência de resistência daquela instituição para a institucionalização do regime, como sua contribuição para tanto. Isso porque a disponibilidade econômica constitui outro importante aspecto do *habitus* compartilhado entre os grupos dirigentes na medida em que o pertencimento à

determinada classe social orienta a sociabilidade dos sujeitos, os quais, ao ocuparem os mesmos espaços de formação (acadêmica, familiar ou humanística) e de convivência tendem a construir valores e visões do mundo e das relações humanas afins.

Em que pese não tenha localizado dados explícitos sobre o valor da remuneração dos membros do MP durante o regime militar instaurado em 1964, a entrevista concedida por Hugo Nigro Mazzili à Escola Superior do Ministério Público de São Paulo evidencia que, ao menos até 1981 – situação que perdurara, portanto, ao longo da experiência ditatorial –, a remuneração dos promotores e procuradores equiparava-se à dos juizes e desembargadores, os quais, de forma inquestionável, compunham e ainda compõe a elite jurídica nacional e que integram, também, a elite econômica em razão dos altos salários, os quais os diferenciam em relação à grande parcela da população brasileira.

Quero contar aqui apenas alguns episódios mais próximos que levaram ao momento que nós estamos vivendo hoje. Eu me lembraria que, quando a Ditadura militar ainda estava no auge de sua força, em 1981 o Governador nomeado de São Paulo era Paulo Maluf. Ele tinha congelado a remuneração dos Promotores e Juizes, numa época de inflação altíssima; os Magistrados então tinham se dado um autoaumento valendo-se da autonomia do Poder Judiciário, e então surgiu uma desequiparação real entre Promotores e Juizes, com clima de grande mal-estar, e a Associação Paulista do Ministério Público entrou em clima de assembleia geral permanente. (APMP Revista, ano XVIII, nº 58, Maio a Agosto/2014:7)

Os exemplos de cooperação espontânea do MP ao regime – e que reafirma o compartilhamento do *habitus* entre referidos grupos – são percebidos até o final da experiência ditatorial. Neste sentido, as ações de inconstitucionalidade interposta pelo MP já no final do período de transição democrática (entre 1985 e 1988) evidenciavam, de forma clara, a insistente atuação do *parquet* com propósito de colaboração para conservação de uma realidade jurídica que resultava na continuidade dos traços de concentração e controle do poder político pelo Executivo Federal e na vigência de uma legislação com feições autoritárias em detrimento de instrumentos legislativos estaduais que pretendiam a descentralização de tal modelo e ao horizonte democrático que se desenhava.

Conforme aponta Arantes (2002), a análise de 121 representações de inconstitucionalidade formuladas pelo Procurador-geral da República entre 1985 e 1988 revela que somente 06 se prestavam a questionar normas de origem federal,

enquanto 115 foram movidas com o propósito de fazer com que textos estaduais se submetessem aos princípios autoritários da Constituição Federal de 1967-1969, à época vigente, promulgada pelo regime militar.

Neste quadro, de uma oposição fortalecida do plano estadual a uma presidência fragilizada no plano federal, faz sentido imaginar que o crescimento do número de representações de inconstitucionalidade durante o período 1985-1988 resultou da tentativa de controlar a produção normativa estadual cada vez mais independente (e, às vezes, desobediente) em relação aos interesses da União. (Arantes, 2002:94)

Os aspectos acima evidenciados revelam o compartilhamento do *habitus* entre a elite militar à frente do golpe de 1964 e a elite do Ministério Público, realidade que esclarece não apenas os motivos da ausência de resistência por parte desta instituição à instauração do regime militar, como, ainda, a colaboração para institucionalização de suas arbitrariedades juridicamente dissimuladas.

Em que pese a retomada de um estado democrático implicasse uma concepção de Estado e de dinâmicas com a sociedade civil diametralmente divergentes da realidade que se pretendia superada em 1988, foram preservadas as estruturas administrativa e institucional até então comprometidas e atuantes na defesa de interesses divergentes do novo horizonte de valores que se instituíam com a nova ordem democrática, inclusive no que tange ao Ministério Público. A negociação estabelecida durante a distensão e que resultara na manutenção de tais estruturas evidencia, além do interesse da cúpula do regime militar em tal ocorrência, a grande capacidade de articulação da elite do Ministério Público com a elite política, articulação que evidencia, também, o compartilhamento de *habitus* entre tais grupos e a conquista de importante porção de capital simbólico e político pelo MP.

4.2

A vinculação entre a elite do Ministério Público e a elite política durante a transição democrática.

A manutenção, durante a transição democrática brasileira, da autonomia e independência do Ministério Público e de sua vasta frente de atuação e a ampliação de tal quadro a partir da Assembleia Nacional Constituinte exige explicações que

vão além do compartilhamento de valores, princípios e visões de mundo entre a alta cúpula do regime militar e a elite do Ministério Público. O alinhamento entre os políticos dissidentes ao regime e os membros do Ministério Público ao pleitearam a autonomia e independência das instituições do sistema de justiça – pleito conveniente em um momento de transição de um regime ditatorial para um regime democrático -, auxilia a compreensão deste cenário.

Conforme relatado no primeiro capítulo do presente trabalho, das negociações para implementação da reforma Política e do Judiciário pretendidas pelo governo Geisel, entre 1974 e 1977, decorreu a organização entre entidades de juristas e de grupos de interesses corporativos opositores ao regime militar, resultando na consolidação de uma agenda que apostava na vinculação entre o fortalecimento do Estado de Direito e a independência e autonomia das instituições do sistema, dentre as quais o Ministério Público. Neste contexto, procuradores e promotores, aproveitando o momento político de articulações pela mobilização da transição democrática, alinharam-se a políticos dissidentes, corroborando, discursivamente, a pauta pela independência das instituições do sistema de justiça e apresentando-se, perante a opinião pública, como instituição contrária à centralidade do poder político no Executivo.

Tal lógica de organização do Estado atendia aos interesses da elite política que permanecera submetida aos desmandos da alta cúpula militar durante o período ditatorial que se encerrava, viabilizando a retomada do funcionamento político-partidário regular, protegido por um novo horizonte normativo que seria aplicado e interpretado por agentes alinhados ao propósito de assegurar a estabilidade de uma democracia constitucional, fator que também funcionava como demonstração, à sociedade civil, de capacidade de mobilização institucional. Nos mesmos moldes, a proposta também atendia aos interesses das instituições do sistema de justiça na medida em que, apesar de contramajoritárias, mantinham-se próximas e diretamente envolvidas na dinâmica política nacional, além de passarem a ser concebidas como representantes e guardiãs do interesse público e da democracia, conquistando imenso capital simbólico e político.

A capacidade de articulação do Ministério Público com a elite política opositora ao regime militar não implica na mudança do *habitus* anteriormente salientado, o qual possibilitara sua anterior aproximação com a cúpula militar. O que pôde se verificar, em realidade, foi o grande poder de adaptação do MP às

movimentações do campo político, distanciando-se, aparentemente, do Poder Executivo, formulando críticas à centralização do poder político e aproximando-se de políticos que se apresentavam como dissidentes ao regime militar tão somente nos momentos derradeiros da transição democrática. Tal movimento tratou-se, portanto, de estratégia de manutenção das características do MP, o qual soube se adaptar ao processo de mudança política que se instaurava como forma de atender aos interesses do próprio grupo.

A ideia de configuração das estruturas institucionais e das funções atreladas ao exercício do poder do Estado com o propósito de evitar eventuais abusos por quaisquer delas em prejuízo da sociedade civil encontrou solo fértil nas pretensões do MP, apresentando-se como oportunidade de consolidação e aprofundamento das conquistas que vinham sendo alcançadas em relação à ampliação de sua capacidade funcional e aparelhamento institucional e, ainda, inaugurava a possibilidade de agregar a tal cenário autonomia e independência em relação aos demais Poderes de Estado.

É importante lembrar que concomitantemente ao fortalecimento do discurso que atrelava a autonomia das instituições do sistema de justiça às garantias do Estado de Direito, verificou-se a ampliação de atribuições funcionais do MP relativas à representação de interesses difusos e coletivos, relacionados, entre outros, à proteção do meio ambiente, direito das pessoas com deficiência e do consumidor. Tais inovações legislativas atrelavam a percepção social sobre a instituição à efetiva representação e defesa do interesse público, o qual passava, a partir de então, a apresentar-se sob novas feições, mais próximas, efetivamente, de determinados pleitos extraídos das camadas sociais. Assim, a atuação inovadora do Ministério Público a partir daquele período (1980) referendava a agenda de fortalecimento, autonomia e independência da instituição como forma de promover o interesse público, inclusive em face do próprio Estado.

O alinhamento entre os políticos opositores ao regime e o MP implica, também, no compartilhamento antecedente de valores e visões de mundo entre eles. Para além do ideal democrático e da defesa do interesse público em face do arbítrio do próprio Estado, a convergência entre tais esferas de poder pode ser explicada pelo ideário de controle liberal, característica genética da república brasileira, conforme salientado por Bercovici (2010), pautada no alargamento das instituições

de controle tradicionais – entre elas o Ministério Público - em detrimento do controle político e democrático pelos cidadãos.

No mesmo sentido é o que reafirma Wolkmer (2003:98), para quem impera na história do Direito brasileiro um discurso sócio-político que gravita em torno de projeções liberais desvinculadas de práticas democráticas e solidárias, constituindo (ao mesmo tempo em que é constituída por) “uma cultura marcada pelo individualismo político e pelo formalismo legalista”, evidenciando, em realidade, uma característica de organização e articulação de instituições públicas no cenário nacional que ampara e sustenta a perpetuação dos regimes de dominação.

Vale lembrar aqui que o golpe que instituiu o regime de 1964 não foi, isoladamente, um golpe militar, mas sim um golpe civil-militar, do qual participara parte dos políticos opositores ao governo antecedente e que viam em tal ação a possibilidade de ocupar os lugares mais altos da organização polícia nacional, propósito rapidamente refreado pela alta cúpula militar.

A convergência entre os *habitus* do MP e da elite política brasileira, bem como o ideal de controle liberal nutrido por ambos encontra amparo, ainda, na tese formulada por Ran Hirschl (2009:98), o qual atrelada tais fatores à expansão judicial nos últimos cinquenta anos.

Minha pesquisa sobre o empoderamento judicial sugere que a constitucionalização de direitos e a fortificação da revisão judicial resultam de um pacto estratégico liderado por elites hegemônicas, porém cada vez mais ameaçadas, que buscam isolar suas preferências políticas contra as mudanças imprevisíveis da política democrática, em associação com elites econômicas e judiciais que têm interesses compatíveis. As mudanças que emergem refletem uma combinação das preferências políticas e dos interesses profissionais desses grupos.

Na mesma linha do defendido por Hirschl, a conservação da estrutura, dos membros e do grande alcance da atuação do Ministério Público durante a transição democrática encontra-se vinculada à atuação articulada entre elites – ameaçadas por outras forças sociais e políticas que se anunciavam – como forma de garantir maior controle sobre as oscilações do campo político nacional.

Não há que se olvidar, ainda, que tal situação é favorecida pelo grande capital simbólico conquistado pelo Ministério Público a partir da década de 1970 quando foi exitoso na construção de uma imagem e de um discurso que, embora consolidados durante e em razão do regime militar, o vinculavam à representação e proteção do interesse público. A expansão das atribuições da instituição – ocorrida

ainda durante a ditadura e recepcionada pela CF/88 – foi, assim, acompanhada de um repertório retórico de distanciamento entre o MP e as forças centralizadoras do Estado, apresentando-se como uma corporação imbuída e capaz de impor-se à dinâmica antidemocrática e de grande concentração do poder político sobre o Executivo. Em síntese, o MP passou a apresentar-se – ao menos discursivamente – como instituição capaz de opor-se à lógica e às forças que, justamente, permitiram e contribuíram com seu aparelhamento.

Neste sentido, compreende-se, portanto, os motivos e as articulações necessárias à recepção do Ministério Público pela nova ordem democrática com a com a incorporação das conquistas angariadas até ali e a expansão destas, ainda, pelo texto constitucional de 1988.

4.3

O panorama do Ministério Público no contexto constitucional de 1988

O regime militar instaurado em 1964 logra êxito, assim, na “criação”²⁹ de um espaço institucional por ele controlado – é preciso lembrar que, à época, o Ministério Público estava constitucionalmente atrelado ao Poder Executivo - e ao qual é gradativamente dedicado mais poder de interferência na organização e no exercício do poder político. A elaboração e disponibilização ao MP, naquele contexto, de instrumentos jurídicos capazes de promover a centralização da autoridade política no Executivo Federal – controlado pela alta cúpula militar – é acompanhada da criação de formas jurídicas que sustentam um discurso institucional que atrela o desempenho das atribuições funcionais do Ministério Público à proteção e promoção do interesse público primário, mudança que ocorre, justamente, no contexto da transição democrática.

A consolidação da agenda de independência das instituições do sistema de justiça atrelada ao ideal de controle liberal, a capacidade de grande mobilização política do Ministério Público (capital político) e a valorização de seus membros no período da distensão do regime militar (capital simbólico) conduziu, assim, à

²⁹ Apesar do Ministério Público ter sido instituído em 1832, durante o Império, para os limites e no contexto da presente análise, a instituição apenas passa a figurar de forma mais expressiva no cenário político-jurídico nacional a partir do aparelhamento promovido pelo regime militar instaurado em 1964.

manutenção de sua estrutura e organização na nova ordem democrática, na preservação de sua hipertrofia funcional e na sua ampla margem de autonomia e independência.

A ausência de ruptura institucional e a manutenção do vínculo com a elite política garantiu a permanência, no período pós-88, das principais características do Ministério Público. A sobrevivência deste espaço com a manutenção de seus agentes e de suas estruturas ideológicas permitiu a continuidade da reprodução social do perfil dos sujeitos que a constituíam e continuam a constituir, bem como a valorização e legitimação dos capitais detidos pelo grupo. Assim, se até então o MP era constituído por agentes com fortes vínculos com a elite política, cultural e econômica, compartilhando com estas uma concepção de Estado centralizador do poder político, e que se valia de suas atribuições funcionais para concretização dos objetivos e interesses vinculados a tal ideia, bem como para fortalecimento da própria instituição, com a retomada da democracia não se verificou grandes mudanças deste cenário.

A análise do comportamento das associações de membros do Ministério Público revela considerável esforço da classe na manutenção de relacionamentos e vínculos com membros da elite política nacional. Se até a Constituição Federal de 1988 era permitido aos membros do Ministério Público concorrer e ocupar posições políticas tradicionais – condição que evidenciava uma explícita imbricação entre o campo jurídico e o campo político e conformava espaços de convergência e operacionalidade entre os interesses do *parquet* e de grupos políticos -, com a proibição de tal intercâmbio funcional (ao menos para os membros instituídos após a promulgação da nova ordem constitucional), a dinâmica entre referidas esferas ganhou novas configurações.

A nova dinâmica se evidencia, em especial, através das altas cúpulas das instituições, onde se encontram os sujeitos detentores de capitais diferenciados em relação ao restante do grupo e que, em razão da maior concentração destes, apresentam melhores condições de negociar e implementar resoluções necessárias à expansão e conservação do poder por eles representados.

Representativo de tal realidade é a instituição, em 2001, da “Medalha da Ordem do Mérito” pela CONAMP – Associação Nacional dos Membros do

Ministério Público³⁰ -, homenagem realizada pela organização àqueles que “tenham prestado relevantes serviços ao Ministério Público”. Chama a atenção na relação de homenageados pela Associação, além de membros da alta hierarquia do próprio Ministério Público, a grande quantidade de agentes pertencentes aos Poderes de Estado, abaixo identificados.

| | Homenageados integrantes do Poder Legislativo | Homenageados integrantes do Poder Executivo | Homenageados integrantes do Poder Judiciário |
|-------------|--|--|---|
| 2001 | 6 Antonio Carlos Biscaia; Carlos Alberto de Aragão Vinagre ³¹ ; José Bernardo Cabral ³² ; Ibrahim Abi-Ackel; | - | 2 José Paulo Sepúlveda Pertence ³⁵ ; Voltaire Lima de Moraes ³⁶ ; |

³⁰ Conforme apresentação realizada pela própria organização em seu sítio eletrônico “a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) é uma entidade de classe de âmbito nacional que congrega mais de 16.000 membros dos Ministérios Públicos dos Estados, Militar e do Distrito Federal e Territórios.

Fundada em 30 de maio de 1971 com o objetivo principal de buscar o aperfeiçoamento do MP e promover a defesa dos interesses gerais de seus membros, a CONAMP foi inicialmente batizada de Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP).

Para cumprir seus propósitos estatutários, a entidade esteve presente em todos os momentos decisivos de construção e consolidação institucional do Ministério Público e da legitimação dos direitos, garantias e prerrogativas institucionais de seus agentes.

Participou ativamente da última Assembléia Nacional Constituinte, lutando para que a Carta Magna de 1988 consagrasse o Ministério Público como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

No segundo decênio dos anos 2000, empenhou-se na luta pela rejeição da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 37 de 2011, que visava a impedir o MP de promover investigações criminais.

Em verdade, a história da CONAMP se confunde com a do MP brasileiro.” (disponível em https://www.conamp.org.br/images/pdfs/agraciados_com_a_medalha.pdf)

³¹ Foi tanto integrante do MP quanto político, tendo exercido 3 mandatos como deputado federal e 2 mandatos como deputado estadual

³² Em que pese tenha atuado como promotor de justiça substituto entre 1955 e 1956, sua atuação preponderante foi como político, tendo atuado como deputado, senador (cargo ocupado quando homenageado pela CONAMP) e Ministro da Justiça.

³⁵ Em que pese tenha atuado como Promotor de Justiça, quando do recebimento da homenagem atuava como Ministro do STF.

³⁶ Em que pese tenha atuado como Promotor de Justiça, quando da homenagem atuava como Desembargador do TJRS;

| | | | |
|-------------|---|---|---|
| | Ibsen Valls Pinheiro ³³ ; Luiz Antonio Fleury Filho ³⁴ . | | |
| 2002 | - | - | - |
| 2004 | 3 Deputados Milton Teixeira; Vicente Ferreira de Arruda Coelho; Senador Demóstenes Torres. | - | - |
| 2006 | - | 1 Geraldo José Rodrigues Alckmin Filho. | - |
| 2008 | 3 Deputados Carlos Eduardo Vieira da Cunha; Carlos Henrique Focesi Sampaio; José Eduardo Martins Cardozo. | - | 1 Joaquim Benedito Barbosa Gomes. |
| 2009 | 1 Deputado Michel Temer. | 2 Luiz Inácio Lula da Silva; Luiz Henrique da Silveira. | - |
| 2011 | - | 1 Simão Jatene. | - |
| 2012 | - | - | - |
| 2016 | 7 Alessandro Molon; Ana Amélia Lemos; Antonio Imbassahy; Eduardo Amorim; Esperidião Amin; | - | - |

³³ Em que pese tenha atuado como promotor de justiça entre 1981/ 1994/1996, sua atuação preponderante se deu como político, tendo atuado como vereador, deputado estadual, deputado federal.

³⁴ Em que pese tenha sido também Promotor, quando da homenagem exercia mandato de deputado federal eleito pelo Estado de São Paulo, tendo, anteriormente, atuado como governador deste estado.

| | | | |
|-------------|---|---|---|
| | Hildo Rocha; Randolfe Rodrigues. | | |
| 2017 | 2 Lincoln Diniz Portela; Marcos Rogério da Silva Brito; | | 2 Luis Roberto Barroso; Luiz Fux; |
| 2018 | - | - | - |

Ao estabelecer voluntariamente uma cultura de homenagear influentes representantes dos Poderes de Estado – em relação aos quais o Ministério Público não possui, formalmente, qualquer relação de dependência ou vinculação – fica evidenciada certa cumplicidade da instituição às estruturas estatais responsáveis pela administração do poder político, seja por identificar na posição ocupada por tais sujeitos a fonte de possibilidades para expansão da capacidade de atuação do próprio *parquet*³⁷, seja por compartilhar com tais espaços e agentes valores e formas de compreensão das relações estatais.

Vale lembrar que o processo de autonomização do Ministério Público, iniciado ainda na década de 1970, teve como pressuposto justamente a possibilidade de distanciamento da noção de “interesse público” concebida pela máquina estatal e a aproximação e representação de ideia manifestada pela sociedade civil. Assim, ao prestar homenagens àqueles agentes e espaços aos quais caberia ao MP, tantas vezes, se opor a fim de promover a defesa do interesse público e de suas atribuições constitucionalmente estabelecidas, a instituição evidencia um comportamento que denota certa contradição ao discurso sobre o qual construiu sua imagem de “representante legítimo da sociedade civil”.

Movimentos dessa natureza evidenciam a relação entre o *habitus* dos membros do MP e as circunstâncias atualmente explicitadas pelo campo político-jurídico, revelando a convergência entre a atuação da elite do Ministério Público e a valorização de estrutura estatal que congrega e garante a manutenção de poderes nas instituições. Trata-se da continuidade do *habitus* consolidado anteriormente pelo grupo, o qual é jungido, estruturado, pelo histórico da instituição (cujo poder

³⁷ Vale salientar que, conforme explicitado pela própria CONAMP, a homenagem é prestada não aqueles que contribuem para a consolidação das finalidades com as quais é o MP constitucionalmente comprometido, mas sim àqueles que “prestaram relevantes serviços ao Ministério Público”.

de atuação encontra-se relacionado, justamente, a lógica de concentração do poder político nas estruturas rígidas da instituições do Estado) e concomitantemente, estrutura o hoje e o porvir, perpetrando a mesma lógica.

A percepção do compartilhamento de valores e noções de mundo entre os membros do MP e a elite política se consolida para além dos ritos de valorização destes personagens. A análise da composição da instituição nos últimos trinta anos evidencia que o perfil dos membros do Ministério Público se consolidou elitista, mais próximos às elites políticas e econômicas do que às não-elites. O recrutamento realizado entre classes mais abastadas pode ser revelado através do levantamento realizado pelo CESEC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, em Junho de 2016, e que compara o grau de escolaridade da geração anterior à dos promotores e procuradores entrevistados em relação ao percentual da população brasileira nas mesmas condições. O estudo revela a alta escolaridade dos genitores dos membros do Ministério Público, os quais apresentam 60% de pais e 47% de mães com curso superior completo quando, no conjunto da população brasileira, a proporção de homens e mulheres com tal formação – na faixa de idade correspondente à geração anterior a dos entrevistados – é de 9%.

No mesmo sentido, outro levantamento realizado pela ESMPU – Escola Superior do Ministério Público da União, em 2010, entre os membros do MPF – Ministério Público Federal, revela que dentre os entrevistados 68,9% possuem pais com ensino superior completo ou pós-graduados e 53,9% de mães com a mesma qualificação acadêmica.

Conforme salientado pelos pesquisadores, os dados revelam grande discrepância entre a origem social dos membros do MP e das pessoas que serão por eles acusados ou defendidos e, em que pese não implique, necessariamente, no descrédito da atuação em prol dos menos favorecidos, “pode influir na definição dos interesses prioritários e na percepção da maioria dos promotores e procuradores acerca do seu papel na sociedade” (Lemgruber, 2016:16).

Os levantamentos acima indicados evidenciam, ainda, que os procuradores e promotores “são, em boa medida, herdeiros dos bacharéis imperiais” (Ribeiro, 2017:60), na medida em que considerável percentual dos membros do Ministério Público são filhos, netos ou sobrinhos de advogados. A pesquisa realizada pelo CESEC relata que 34% dos procuradores e promotores entrevistados são filhos, netos ou sobrinhos de advogados, sendo de 35,6% a taxa entre promotores estaduais

e 29,1% entre membros vinculados à União. De forma análoga, a pesquisa realizada pela ESPMU indica que 41% dos procuradores possuem parentes em atividade jurídica.

Tais dados revelam a reprodução aristocrática do grupo, verificando-se a perpetuação do perfil social dos membros do MP em um espaço circunscrito a uma classe privilegiada. Como bem salienta Ribeiro (2017:60-61), a limitação dos membros do *parquet* a um “determinado círculo estamental” indica uma espécie de filtragem no recrutamento dos membros da instituição, o qual “parece se prolongar ao longo do tempo, abrindo pouco espaço para uma democratização do acesso a postos profissionais destacados”.

Ainda que o recrutamento dos membros do Ministério Público possa se dar, em parte, para além dos “herdeiros dos bacharéis imperiais”, o ingresso na carreira representa, por si só, considerável projeção econômica e social dos sujeitos. Consultas realizadas junto aos bancos de dados disponibilizados nos portais eletrônicos das Procuradorias Estaduais de Minas Gerais³⁸, Rio de Janeiro³⁹ e São Paulo⁴⁰, evidenciam que todos os membros ativos da instituição auferem remunerações líquidas superiores à R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), valor que os coloca entre o 1% da população brasileira com renda superior a R\$ 27.000,00, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada pelo IBGE⁴¹.

Tal realidade evidencia, portanto, o compartilhamento de realidades sociais e políticas entre os membros do Ministério Público e as classes economicamente superiores (dentre as quais a elite política), fatores que não podem ser ignorados quando se pretende compreender o sentido e a lógica de comportamento da instituição. Tais fatores ganham importância na medida em que, conforme demonstrado por Bourdieu, a atuação dos detentores do poder simbólico por

³⁸ <https://www.mpmg.mp.br/aceso-a-informacao/portal-da-transparencia/apresentacao.htm>

³⁹ <http://transparencia.mprj.mp.br/>

⁴⁰ http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Portal_da_Transparencia

⁴¹ Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/17270-pnad-continua.html?edicao=25646&t=conceitos-e-metodos>.

Sobre os dados disponibilizados na pesquisa: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/10/renda-media-de-mais-da-metade-dos-brasileiros-e-inferior-um-salario-minimo.html>; <https://exame.abril.com.br/economia/1-mais-rico-ganha-34-vezes-mais-do-que-a-metade-mais-pobre-diz-ibge/>;

excelência, - aqueles que gozam da capacidade de dizer e interpretar o direito - é fortemente influenciada pela afinidade que possuem com os detentores do poder político e econômico.

A proximidade dos interesses e, sobretudo, a afinidade dos *habitus*, ligada a formações familiares e escolares semelhantes, favorecem o parentesco das visões do mundo. Segue-se daqui que as escolhas que o corpo deve fazer, em cada momento, entre interesses, valores e visões do mundo diferentes ou antagonistas têm poucas probabilidades de desfavorecer os dominantes, de tal modo o *etos* dos agentes jurídicos que está na sua origem e a lógica imanente dos textos jurídicos que são invocados tanto para os justificar como para os inspirar estão adequados aos interesses, aos valores e à visão do mundo dos dominantes. (Bourdieu, 2004:241-242)

Na medida em que se verifica a relação entre a sociabilidade e a construção dos valores e visão de mundo, a permanência do imbricamento entre os agentes integrantes do MP e as elites econômicas e políticas aponta a tendência daquele grupo a adotar lógicas – convertidas em atuação jurídica – que favoreçam os interesses compartilhados entre eles, os quais, como se depreende do histórico evidenciado e efetivamente não rompido quando da retomada democrática de 1988, apontam a tendência à adoção de práticas que culminam no controle político e social.

Aliás, tal característica é apontada por Castro (2018:190) como presente em todo o campo jurídico nacional, encontrando raízes na construção deste espaço e no perfil de reprodução das elites jurídicas nacionais.

O que chamamos atenção é que, em função de contingências históricas específicas, relacionadas, sobretudo, (i) a como foi construído e se desenvolveu o campo jurídico nacional e (ii) o perfil de reprodução das elites jurídicas; a junção dessas duas histórias no Brasil, objetivada no campo jurídico e subjetivada em seus operadores, tem se prestado muito mais a construção de um ambiente exclusivo da elite no poder e que atua de maneira autoritária na busca da conservação do *status quo* ou, pior, na reação aos movimentos democratizantes.

A tendência dos membros do MP a apoiar produções jurídicas carregadas de traços de autoritarismo e opostas aos movimentos democratizantes é referendada pela pesquisa realizada pela ESMPU, anteriormente citada, e que revela importantes aspectos da percepção destes sujeitos sobre a relação entre o direito penal, a construção do espaço social e o papel da instituição nesta dinâmica. De uma forma geral, a pesquisa revela a prevalência do perfil de procuradores que

apostam na ampliação do direito penal e, conseqüentemente, na ampliação de atribuições da própria instituição, como forma de promoção de justiça e de aperfeiçoamento do Estado.

De acordo com o levantamento realizado, 71,2% dos procuradores entrevistados concorda totalmente ou em grande medida com a necessidade de ampliação do raio de abrangência do direito penal a fim de que este alcance novos riscos sociais, atrelados aos crimes do sistema financeiro, às novas tecnologias e ao mercado globalizado. No mesmo norte, 82,6% dos entrevistados concorda totalmente ou em grande medida com a ampliação da atuação do MP no âmbito da investigação criminal, passando a coordenar diretamente o processo de produção probatória na fase pré-processual e 95,8% defendem a realização, pelo MP, de investigações paralelas ou complementares às da Polícia Judiciária.

Ao defenderem de forma tão ampla e irrestrita a expansão das atribuições do Ministério Público, seus membros se aproximam da imagem descrita por Bourdieu (2001:194) sobre os burocratas soviéticos que se confundiam com a própria burocracia, os *apparatchik*, os quais vêm de forma vinculada a possibilidade de progressão pessoal e a dos interesses do aparato estatal.

O *apparatchik*, que deve tudo ao aparelho, é o aparelho tornado homem, pronto a dar tudo ao aparelho que lhe deu tudo: podem-se-lhe confiar sem termo as maiores responsabilidades uma vez que ele nada pode fazer para fazer progredir seus interesses sem atender ao mesmo tempo às expectativas e aos interesses do aparelho; como o oblató, ele está predisposto a defender a instituição, com a mais firme convicção, contra as ameaças suscitadas pelos desvios heréticos dos detentores de um capital adquirido fora da instituição, que se sentem autorizados e tendentes a tomar distância em relação às crenças e hierarquias internas.

Tal cumplicidade com a estrutura institucional na qual se encontram inseridos é facilmente percebida, além da manifesta opinião acerca da expansão do poder da instituição, através das falas e discursos publicizados em diversos veículos de comunicação nos quais expressam, sem qualquer titubeio, a validade e a conveniência da atuação de seus pares, reforçando, ainda, o papel que acreditam possuir o Ministério Público.

Na esteira do salientado por Mills (1991), a divulgação de tais pretensões e a efetiva implementação da ampliação de possibilidades de ação do MP implica na expansão e centralização do seu domínio sobre o poder, acentuando as

consequências de suas atividades e alargando seus contatos com os outros domínios.

A feição autoritária dos membros do Ministério Público fica evidenciada diante do índice de 81,4% dos procuradores entrevistados que discordam da garantia de participação da defesa do investigado durante todas as fases de inquérito policial, de 62,3% que defendem a utilização no processo criminal, ainda que parcial, de provas obtidas de forma ilícita e 48,5% que apoiam a flexibilização de garantias e procedimentos e a ampliação dos poderes investigatórios da polícia no combate à criminalidade organizada.

Ainda na mesma linha de raciocínio, 67,6% dos procuradores entrevistados considera a legislação penal e processual penal brasileira excessivamente branda e 41,9% defende a redução da idade de imputabilidade penal para 16 anos (31,7%), 14 anos (9,0%) ou 12 anos (1,2%).

A análise da conjuntura política brasileira dos últimos 20 anos evidencia que as percepções dos procuradores federais acerca da possibilidade de flexibilização de garantias relacionadas ao devido processo legal, à obtenção e utilização de provas ilícitas e a coordenação ou realização de investigações criminais paralelas às Polícias Judiciárias foram efetivamente colocadas em prática e muito contribuíram para a conformação de um processo de criminalização da atividade política que coloca em risco o saudável funcionamento da democracia brasileira.

Conforme sustentado por Marona e Borbosa (2018:152)

Não há como negar a centralidade das instituições jurídicas e judiciárias na democracia brasileira, na atualidade. Certamente o desenho constitucional impulsionou o protagonismo que, gradativamente, o Supremo Tribunal Federal e demais tribunais brasileiros, o Ministério Público e, mais recentemente, as polícias judiciárias, vêm afirmando.

Contudo, inúmeras foram as alterações posteriores (nas instituições, mas também na cultura jurídica e política) responsáveis pelo quadro atual, em que a jurisdição é fonte da exceção (Serrano, 2016). Esse quadro é, de fato, favorecido por reformas institucionais que adensaram os mecanismos de *accountability* horizontal, o que, associado a significativas alterações na legislação penal e processual penal permitiu que a enorme autonomia do Poder Judiciário e do Ministério Público, já concedida pela Carta de 1988, redundasse na construção de um novo discurso de justificação e legitimidade do autoritarismo estatal: o da criminalização do combate à corrupção.

Como se vê, os dados acima indicados e a explicitação do posicionamento assumido pelos membros do Ministério Público acerca de questões que implicam diretamente na dinâmica democrática brasileira evidenciam a conservação de

características análogas às aquelas evidenciadas ainda durante o regime militar, as quais implicam em uma atuação que resulta no controle político e social, aliada às demais elites (econômicas e políticas, em especial) e que conduz à progressiva conquista de relevância da própria instituição e de seus membros na conjuntura jurídico-política nacional.

A implementação do novo regime democrático em 1988 com a manutenção da estrutura administrativa e das instituições e agentes que compunham as elites do poder durante o regime militar resultou na perpetuação de uma lógica de funcionamento do Estado regida por dinâmicas que visam a estabilidade de sua dominação. Neste contexto, a atuação das instituições do sistema de justiça – em especial do Ministério Público, para os limites do presente trabalho – volta-se, mais uma vez, à legitimação do sistema político e à manutenção hegemônica de suas elites através da conservação e aprofundamento de suas práticas hierarquizadas e autoritárias.

4.4 A Confraria dos Tuiuiús

A posição dos agentes na hierarquia interna do campo jurídico, em que pese tenda a ser duradoura, não é fixa, apresentando variações ao ritmo do tempo e dos contextos que envolvem a atuação da instituição a qual estão vinculados. No mesmo norte, a capacidade de interferir na dinâmica do grupo e na forma de articulação da instituição com as demais estruturas do campo não está limitada à instância de atuação do indivíduo (nível municipal, estadual ou federal) ou ao grau de jurisdição com o qual se articula (primeira, segunda ou terceira instância). É o que se pode inferir, por exemplo, pelo fato da maioria dos procuradores e promotores envolvidos em processos que terminaram por redesenhar a dinâmica de interlocução entre as instituições do sistema de justiça e a dinâmica política nacional (como aqueles decorrentes da operação Lava-jato e outras tantas com grande impacto nacional) atuaram nos níveis mais baixos da hierarquia jurisdicional.

Neste sentido, os promotores e procuradores possuem diferentes capacidades de influenciar e determinar o funcionamento do campo em que estão inseridos, as quais variam em razão de diversos fatores, próprios de suas trajetórias

individuais e do movimento das estruturas do campo ao longo do tempo, interferindo em tal dinâmica a estrutura de capitais (político, cultural, social) mobilizada por cada um desses sujeitos.

Contudo, é preciso salientar que, na esteira do que aponta Castro (2018) com relação aos membros da magistratura, também no que tange aos integrantes do Ministério Público, quanto mais elevada hierarquicamente a posição ocupada – a qual, por si só, atribui ao sujeito mais capital político e social, somando-se àqueles conquistados anteriormente – maior será a chance de existir inscrito em seu corpo e mente o desejo da atuação política, assim como as condições para dar efetividade a essa vontade. Por esta razão e levando-se, ainda, em conta os limites da presente pesquisa, será realizada a seguir a análise de determinados sujeitos que ocuparam a função de Procurador-geral da República, posição mais elevada da hierarquia do MP, durante período de intensificação de medidas de controle político e de relativização de garantias intrínsecas ao saudável equilíbrio democrático.

Conforme se verificará, a análise daqueles que chegam ao cargo mais alto da hierarquia do Ministério Público corrobora as observações e conclusões explicitadas no tópico anterior, demonstrando tratarem-se de sujeitos vinculados e inseridos nos grupos dirigentes que historicamente atuam pela implementação de formas de dominação política e social no cenário nacional e cuja expansão em tais linhas de atuação implica na conquista de capital simbólico, político e social para si e seus pares.

A partir de 2003, houve importante mudança na cultura de escolha do membro do Ministério Público para exercício da função de Procurador-geral da República. Se até então a escolha era feita livremente pelo Presidente da República entre os membros do MP, a partir do primeiro governo Lula passou-se a acatar pleito formulado pela categoria para que a escolha fosse realizada a partir de lista tríplice formulada pelo próprio grupo a partir de votações e deliberações internas. Tal prática, iniciada com a nomeação de Cláudio Lemos Fonteles em Junho de 2003, foi adotada até Setembro de 2015, com a recondução de Rodrigo Janot ao cargo pela então Presidenta da República Dilma Rousseff, tendo, durante este período, sempre sido escolhido pelo chefe do Executivo Federal o candidato melhor posicionado na lista tríplice apresentada pela ANPR – Associação Nacional dos Procuradores da República. Anteriormente a tal período e a partir de Setembro de

2017 – fim do exercício de Janot -, a escolha para atuação como PGR ocorre sem observância das predileções do MP.

A composição da lista tríplice remetida ao Presidente da República para escolha do Procurador-geral da República revela os sujeitos que, na estrutura interna do Ministério Público, evidenciam capitais diferenciados em relação aos seus pares, capitais esses estimados e disputados pelo grupo no interior do campo no qual estão inseridos. Trata-se de indivíduos que, além de compartilhar valores, princípios e visões de mundo - *habitus* – com a maior parte dos membros da instituição (razão pela qual estes se reconhecem no eleito), gozam de posição destacada no campo, resultado da conquista de porção diferenciada de capitais em relação aos demais sujeitos que circulam naquele espaço.

A composição da lista tríplice não reflete uma análise puramente meritória sob o aspecto técnico (expertise jurídica) daqueles que a integram, mas se dá, conforme Almeida (2014:87), “pela combinação cumulativa de capitais econômico, culturais e próprios de cada campo” angariados por tais indivíduos. Neste sentido, a análise da dinâmica de hierarquização⁴² deste espaço torna possível identificar os capitais mobilizados neste processo e a relação de seus membros com tal estrutura. Isso porque, conforme Bourdieu, as posições de elite (internas a um determinado campo ou em análise concorrencial ao campo de poder amplamente considerado) se determinam pela acumulação de diferentes tipos de capitais (econômico, cultural, social, jurídico etc.), pelo peso relativo de cada tipo de capital no decorrer do tempo e dos acontecimentos e das relações estabelecidas entre eles. Assim, seguindo tal lógica, aqueles que integram a elite do MP tendem a ser aqueles que, ao longo de suas trajetórias individuais, tiveram mais sucesso na agremiação da capitais valorizados pelo grupo.

⁴² As promoções dos membros da carreira do Ministério Público podem ocorrer por antiguidade ou por merecimento. A promoção por antiguidade não revela a existência de capitais diferenciados pelos sujeitos a elas submetidos, em que pese representem oportunidades para conquista destes, na medida em que escalam em prestígio social e têm majorada a possibilidade de formação de alianças com agentes em posições ainda mais elevadas na carreira e em outros quadros funcionais. A promoção por merecimento, de outro lado, indica, por si só, a existência de capitais capazes de projetar o indivíduo em sua carreira, projeção esta que terá como consequência a possibilidade de aquisição de maior porção destas “riquezas”.

Em razão dos limites do presente trabalho, aqui serão analisados tão somente os capitais e a posição no campo daqueles que alçaram a posição de Procurador-geral da República entre Setembro de 2003 e Setembro de 2015, período emblemático pela conquista de novas prerrogativas pelo Ministério Público e pelo ocupação de posição central na organização política brasileira.

Como já manifestado, a análise da dinâmica do Ministério Público a partir do *habitus* de seus membros e dos capitais valorizados pelo grupo no interior do campo por eles ocupado permite perceber, a partir da ação dos sujeitos analisados, tanto a *história incorporada* em suas trajetórias, como, também, a *história reificada* nas instituições (Bourdieu, 2004), revelando “a presença de elementos subjetivos e objetivos que determinam as *estratégias* [semiconscientes ou inconscientes], concebidas como o senso prático da ação” (Almeida, 2010).

Como afirmado anteriormente, a escolha do melhor colocado na lista tríplice elaborada pela ANPR para exercício da função de PGR teve início em Junho de 2003, medida, assim, inaugurada pelo governo PT, sob comando de Lula. A partir de então, tal espaço passou a ser dominado pelo grupo de procuradores autointitulado “Confraria dos Tuiuiús”, dominação que perdurou até Setembro de 2017, quando Raquel Dodge⁴³, procuradora não alinhada aos Tuiuiús, foi a escolha do então presidente Michel Temer para ocupar o cargo. A Confraria foi bem sucedida, assim, durante 14 anos no que tange à ocupação do lugar hierarquicamente mais elevado da carreira do Ministério Público, sucesso este atrelado às escolhas dos próprios membros da instituição. Ao longo deste período atuaram como PGRs Cláudio Lemos Fonteles, Antonio Fernando Barros e Silva e Souza, Roberto Monteiro Gurgel Santos e Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

A Confraria dos Tuiuiús pode ser identificada como um grupo de procuradores que se opunham à atuação do procurador-geral Geraldo Brindeiro, conhecido como o “engavetador-geral da República” em razão do hábito de arquivar denúncias relativas à corrupção ao longo de sua atuação, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2003. Brindeiro foi reconduzido diversas vezes por FHC, o qual nunca observara as predileções da ANPR para a escolha do PGR. Da dificuldade em alçar a posição mais elevada da carreira surge a alcunha do grupo de oposição à Brindeiro, associando-se à imagem da ave pantaneira que, apesar da imponente, é também conhecida pela dificuldade em levantar voo.

⁴³ O então presidente Michel Temer quebra a tradição instituída desde o primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – e respeitada até aquele momento – ao deixar de indicar o candidato melhor votado pela própria categoria.

<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/06/28/temer-ignora-mais-votado-da-triplice-lista-e-escolhe-raquel-dodge-como-sucessora-de-janot.htm>

A chegada dos Tuiuiús à PGR implicou na reorientação da agenda do Ministério Público, a qual voltara-se, com grande entusiasmo, ao combate à corrupção. Observou-se, no mesmo período, significativa ampliação da capacidade do Ministério Público em interferir na dinâmica política nacional em razão de inovações instituídas em espaços e instrumentos legais voltados à realização da atividade eleita, naquele íterim, como prioritária pelo MP, mudanças que, por fim, geraram efeitos significativos e preocupantes, sob o ponto de vista da legalidade e do atendimento aos preceitos democráticos, para a organização do espaço político nacional.

A reorientação da agenda do Ministério Público a partir de 2003, contudo, não evidencia a renovação do *habitus* dos membros da instituição ou a mudança dos capitais determinantes para sua estruturação hierárquica, nem ao menos, ainda, na mudança da autocompreensão sobre o papel da instituição na dinâmica política nacional. Em realidade, o que se verificou foi o aprofundamento de tais questões e a aproveitamento das circunstâncias apresentadas pelo campo jurídico-político para ampliação e consolidação da sua capacidade em intervir nas dinâmicas do poder.

Para que tais mudanças tenham sido possíveis, os membros do Ministério Público continuaram a valorizar os capitais sociais, políticos e simbólicos dos sujeitos que exerceriam a função de Procurador-geral da República a partir do período aqui analisado. A valorização de sujeitos com ampla rede de contatos, relacionamentos sólidos com as elites de outras instituições do campo político, além de reconhecido prestígio – interno e externo ao MP -, revela-se não apenas na projeção destes na estrutura interna na própria instituição, como também no êxito das articulações capazes e necessárias à condução das negociações que garantiriam, junto aos demais Poderes de Estado, a possibilidade de expansão da atividade do Ministério Público.

O primeiro dos integrantes dos Tuiuiús a se tornar PGR é emblemático neste aspecto, evidenciando relevantes capitais social e político herdados, além daqueles conquistados a partir de sua própria trajetória individual. Cláudio Lemos Fonteles, que ocupara a cadeira de PGR entre Junho de 2003 e Janeiro de 2005, antes de ingressar na carreira do MPF, em 1973, foi professor de direito penal e processual penal na UNB a partir de 1971 e assessor do senador Petrônio Portela em 1972. Após ingresso na carreira do Ministério Público, compôs a diretoria da ANPR durante os biênios 1975/1977, 1977/1979 e 1979/1981.

Como se vê, a presença na diretoria da ANPR por longo período evidencia a existência – e a consolidação – de prestígio perante seus pares, bem como a existência de capitais sociais e políticos que o conduziram até aquele lugar. A atuação como professor legitima seu capital cultural e simbólico. Por fim, a atuação como assessor legislativo no Senado Federal evidencia a existência de relações com a elite política, agregando-lhe, ainda mais capital social e político.

Além de sua trajetória individual, importante analisar, também, as condições de formação de seu *habitus* anteriores ao ingresso na carreira e os capitais herdados de sua estrutura familiar. Isso porque Cláudio Fonteles é filho de Geraldo Andrade Fonteles, Procurador da República entre 1962 e 1986 e Ministro do Superior Tribunal de Justiça (à época Tribunal Federal de Recursos) a partir de 1986. Ainda enquanto procurador, seu pai foi um dos fundadores e o primeiro presidente da ANPR (1973-1975), tendo atuado, ainda, na discussão do anteprojeto de lei orgânica do Ministério Público e sido homenageado pela Aeronáutica em 09/07/1970 (com a Medalha “Mérito Santos-Dumont”)⁴⁴ e pela Marinha (com a medalha de “Mérito Tamandaré”).

A grande permeabilidade de seu pai entre a elite do Ministério Público e do Poder Judiciário – e aos demais núcleos do poder a estes correlatos – é, naturalmente, transmitida à Cláudio Fonteles, cuja formação e desenvolvimento ocorre no interior de tais estruturas. Seu histórico familiar encontra-se alinhado com o *habitus* anteriormente descrito e atribuído ao MP no tópico anterior, revelando não somente sua origem economicamente privilegiada, como também a circulação por espaços nos quais era valorizada a convergência do poder político para as rígidas estruturas estatais.

Em que pese tenha atuado no movimento estudantil e sido membro da Ação Popular, grupo vinculado à esquerda católica que se opunha ao regime militar de 1964, Fonteles afastou-se deste em 1972 por opor-se à luta armada e à adoção do pensamento marxista-leninista, postura que pode ser compreendida como o compartilhamento por Fonteles do ideário do controle liberal, com a manutenção das estruturas institucionais em detrimento do controle político e democrático pelos cidadãos, fato que também se alinha ao *habitus* do MP, cujo poder encontra-se jungido às estruturas do Estado.

⁴⁴ http://www.fab.mil.br/cabine/anexos/Almanaque_Agraciados_MSD_2019.pdf

Durante sua atuação como PGR teve destaque seu trabalho “pela revitalização do Ministério Público e pela integração entre a instituição e os demais setores da administração pública, defendendo a inclusão do MP nas forças-tarefas”⁴⁵. Como consequência deste esforço, observou-se a concretização da Força Tarefa CCF⁴⁶ (anteriormente designada Força Tarefa Banestado), constituída entre o MPF, Polícia Federal e Justiça Federal, a qual resultara em suas primeiras denúncias em Agosto de 2003, findando oficialmente em Setembro/2007.

O segundo dos membros da Confraria a exercer a função de PGR, Antônio Fernando Barros e Silva de Souza⁴⁷, o qual atuara nesta função entre Janeiro de 2005 a Junho de 2009, evidencia, também, uma formação fundada em parâmetros do ideário de controle liberal, tendo realizado curso de formação de estagiários do Ministério Público em 1970/1971 e curso temporário de especialização para magistratura promovido pelo Tribunal de Justiça do Paraná em 1972.

Antônio Fernando Barros ingressou na carreira do MPF em março de 1975, tendo atuado como vice-presidente da ANPR no biênio 1985/1987 e diretor da associação em 1987/1989, 1989/1991, fator que reflete a existência de capitais sociais, políticos e simbólico, os quais explicam a rápida ascensão interna na instituição e a conservação de posições entre sua alta cúpula ao longo de quase toda sua trajetória enquanto procurador.

Tal realidade é ainda corroborada pela sua eleição pelo Colégio de Procuradores da República para integrar as listas sêxtuplas encaminhadas ao Superior Tribunal de Justiça para provimento de vaga de Ministro, destinada a membro do Ministério Público, respectivamente em 1996, 1998 e 2001, tendo sido escolhido, nas três oportunidades, pelo Plenário do Superior Tribunal de Justiça para compor as listas tríplexes enviadas ao Presidente da República para nomeação. Em que pese não tenha sido escolhido para ocupar a vaga junto ao STJ, tal caminhada bem sucedida entre seus pares e, ainda, perante os ministros do STJ ratifica a existência de importantes relacionamentos entre as elites do poder, bem como sinaliza oportunidades suficientes para majoração deste quadro.

⁴⁵ <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/fonteles-claudio>

⁴⁶ Em que pese referida Força-Tarefa tenha sido autorizada e tido início ainda no período em que Brindeiro atuava como PGR, foi durante a atuação de Fonteles que se observou a concretização de fases decisivas e a apresentação de denúncias.

⁴⁷ <https://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/sousa-antonio-fernando-de;>
[http://midia.pgr.mpf.gov.br/biografiasub/biografias/antoniofernandobarros.htm;](http://midia.pgr.mpf.gov.br/biografiasub/biografias/antoniofernandobarros.htm)

Como procurador, antes de ocupar a função de PGR, atuou no Superior Tribunal de Justiça com assento na 2ª Turma, entre Julho de 1989 e Fevereiro de 1992, e como membro do Núcleo de Acompanhamento de Ações Cíveis Públicas, entre Agosto de 1995 e 2003. Junto ao Tribunal Superior Eleitoral, atuou como Vice-Procurador-Geral Eleitoral, entre Março de 1994 e Junho de 1995 e perante o Supremo Tribunal Federal, com assento na 1ª Turma, entre Fevereiro de 1992 e Março de 1994.

Como PGR, atuou no processo do Mensalão, sendo o responsável por denúncias a José Dirceu, José Genoíno, Delúbio Soares, Silvio Pereira, entre outros.

Assim como Claudio Fonteles e Antonio de Barros, Roberto Gurgel exerceu importantes funções perante a ANPR antes da nomeação a PGR (onde atuara de Julho de 2009 a Agosto de 2013), tendo sido seu diretor no biênio 1983/1985 e 1985/1987 e seu presidente em 1987/1989, durante a Assembleia Nacional Constituinte. A data de ingresso no MPF (1980⁴⁸) e o lapso temporal decorrido até a ascensão à diretor da ANPR revela, também, ter evidenciado, desde o início, capitais sociais e políticos importantes.

Atuou na Constituinte enquanto membro da ANPR, na adequação da Proposta de Anteprojeto da Lei Orgânica do MPU (a qual dera origem a Lei Orgânica do Ministério Público da União, lei complementar nº 75/1993) ao novo texto constitucional e nas discussões pela ampliação da atuação da SECODID – Secretaria de Coordenação da Defesa dos Direitos Individuais e dos Interesses Difusos⁴⁹, histórico que evidencia o compartilhamento do ideário de voluntarismo político que marca a *doxa* da instituição visto se tratem de instrumentos legais que fortalecem a autonomia e a independência da instituição e a potencialidade de intervenção junto às questões de cunho eminentemente político.

⁴⁸ Há divergência de informações no banco de dados disponibilizado pela ANPR e pelo MPF, de acordo com o qual Gurgel haveria ingressado na carreira não em 1980, mas em Julho de 1988.

⁴⁹ Sobre as atribuições do órgão, Claudio Fonteles, seu primeiro Secretário designado em 1987 assim sustenta em ofício de comunicação encaminhado aos órgãos públicos: “pretende-se, assim, que nossa instituição – o Ministério Público Federal – desempenhe, também, tarefa que lhe é de atribuição própria: promover e velar pelos direitos da pessoa humana, na sua individualidade e no contexto de sua ambiência cultural, histórica, ecológica e social”, disponível em http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direitos-humanos/a-secodid-e-a-constituicao-de-88_elawiecko_2008

Rodrigo Janot⁵⁰, o último integrante da Confraria dos Tuiuiús a ocupar o cargo de PGR atuou na posição de cúpula do MP entre Setembro de 2013 e Setembro de 2017. Obteve o bacharelado em Direito na UFMG em 1979, tendo se especializado em direito comercial em 1985 e concluído mestrado em 1986. Entre 1987 e 1989 estudou na Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna, em Pisa, na Itália, universidade onde concluiu a especialização na área de meio ambiente e consumidor. A acesso a meios de formação intelectual de elite, principalmente no exterior, evidencia a vinculação de Janot a classes economicamente favorecidas, fato que o alinha às condições para consolidação do *habitus* próprio do Ministério Público, como anteriormente demonstrado. Além disso, tal trajetória representa indubitável fonte de capitais culturais e simbólicos, na medida em que o diferencia em relação aos demais integrantes do campo jurídico e lhe atribui estima e prestígio.

Após ingresso na carreira do Ministério Público Federal, em 1984, sua escalada interna na instituição foi rápida, evidenciando a capacidade de mobilização de capitais sociais e políticos diferenciados em relação aos demais membros. É o que se verifica em razão de ter atuado como coordenador do Meio Ambiente e Direitos do Consumidor na Procuradoria Geral da República de 1991 a 1994, diretor da ANPR no biênio 1993/1995 e seu presidente entre 1995 e 1997. Foi secretário-geral do MPF de julho de 2003 a julho de 2005, diretor da Escola Superior do MP e integrou por três vezes o Conselho Superior do Ministério Público Federal, além de ter coordenado o CPSI/MPF – Centro de Pesquisa e Segurança Institucional do MPF.

Além da trajetória que evidencia estreitos laços com a elite do Ministério Público, há passagens que apontam sua proximidade, também, com a elite política e a elite do Poder Judiciário, podendo-se destacar, neste sentido, sua atuação como secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça de Abril a Dezembro de 1994 e sua atuação como subprocurador-geral da República, atuando junto ao STF, a partir de 2003.

Quando assumiu o comando da Procuradoria-geral da República, Janot salientou a preocupação e o compromisso em melhorar as relações institucionais

⁵⁰ <https://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/rodrigo-janot-monteiro-de-barros>; <http://www.mpf.mp.br/pgr/institucional/procurador-geral-da-republica/galeria-dos-ex-pgrs/galeria/biografia-rodrigo-janot>

entre o Ministério Público e os demais Poderes de Estado, em especial com o Congresso Nacional⁵¹, postura que evidencia sua preocupação e atenção com a articulação com a elite política nacional.

Como afirmado anteriormente, o período de atuação da Confraria dos Tuiuiús na Procuradoria-geral da República implicou na expansão do poder do Ministério Público de mobilização do cenário político, o que se deu através de inovações legislativas e de dinâmicas comportamentais entre as instituições do sistema de justiça.

Kerche (2007) demonstra que a Constituição Federal de 1988 conferiu ao Ministério Público poder de investigação em matéria civil (inquérito civil), alta discricionariedade em matéria civil (podendo, portanto, deixar de judicializar determinadas questões caso logre êxito em resoluções extrajudiciais, como o TAC – Termo de Ajustamento de Conduta), baixa discricionariedade em matéria penal (não podendo, assim, “escolher” se os sujeitos identificados como autores de condutas delituosas seriam ou não processados) e nenhum poder de investigação em matéria criminal (cuja competência fora atribuída às polícias judiciais). Contudo, a partir de 2003 o MP logrou êxito, justamente, em conquistas que não lhe foram conferidas pela Constituinte.

A reorientação da agenda do Ministério Público para o combate à corrupção deu início a um novo padrão de atuação através das Forças-tarefa realizadas em cooperação à Polícia Federal - a qual, a partir de 2003, também passou por um processo de forte aparelhamento e reestruturação, conforme Arantes (2011). A promulgação de leis penais de emergência em consonância ao discurso de combate à impunidade também contribuiu para a atuação do MP nos moldes observados nos últimos anos. A adoção da “delação premiada”⁵², fomentando a discricionariedade e negociação no âmbito da jurisdição penal representa medida de grande impacto e quadruplicou o número de prisões temporárias e preventivas decorrentes das operações realizadas pelo MP entre 2013 e 2016, as quais se projetaram de 135 para

⁵¹ <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/09/1340093-senado-aprova-rodriigo-janot-para-a-procuradoria-geral-da-republica.shtml?origin=folha>;
<https://jornalggn.com.br/brasil/janot-em-seu-programa-firmou-compromisso-com-dialogo/>.

⁵² Instituto previsto inicialmente na Lei nº 8.072/90 (Lei dos Crimes Hediondos) e regulamentado pela Lei nº 12.850/13 (Lei de Organizações Criminosas). A delação premiada é, ainda, prevista na Lei nº 8.137/90 (Lei dos Crimes contra a Ordem Tributária), Lei nº 9.034/95 (Lei do Crime Organizado) e Lei nº 12.683/12 (Lei de Lavagem de Dinheiro).

524, dados que evidenciam “o impacto da alteração legislativa sobre o padrão de atuação das instituições judiciais no combate à corrupção” (Marona, 2018:141). Como resultado de tais mudanças, o MP se torna ator relevante do processo político (Arantes, 1999), deixando, assim, “de frequentar as páginas policiais dos jornais para ocupar espaço nos cadernos políticos”, abordando temas como corrupção nos Poderes de Estado e modificando, através do Poder Judiciário, decisões tomadas nas esferas tradicionais da política (Kerche, 1999:5).

Outro importante aspecto atrelado ao Ministério Público refere-se à capacidade de manipulação de capital simbólico pelos seus agentes perante a opinião pública, possibilidade viabilizada - e que, concomitantemente, fomenta - por uma cultura política de descrédito nas instituições políticas, que toma o Estado como espaço natural de vícios e que, culmina, assim, na criminalização da atividade política. Paralelamente, fortalece-se o prestígio do próprio MP na medida em que se apresenta como instituição capaz de desvelar e punir a corrupção.

É importante também destacar que se verificou, em curto espaço de tempo, a mudança de interlocução institucional das relações internas entre Ministério Público, Poder Judiciário e Polícia Federal acerca dos limites constitucionais de atuação. Até os primeiros anos da segunda década dos anos 2000 era possível constatar uma atuação do Poder Judiciário, em especial do Supremo Tribunal Federal, mais atenta e reativa a eventuais abusos quanto aos usos dos mecanismos de investigação (os quais variam desde escutas telefônicas a prisões preventivas). Dentre os exemplos disponíveis para a verificação de tal realidade, vale citar o encaminhamento realizado pelo Ministro Gilmar Mendes diante de supostos excessos praticados pelo então Juiz Federal Sérgio Moro no âmbito da Força-Tarefa do Caso Banestado, o encaminhamento de denúncia em face do Juiz Fausto de Sanctis ao Conselho Nacional de Justiça, Conselho da Justiça Federal e à Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 3ª Região por eventuais irregularidades na prisão do banqueiro Daniel Dantas e o afastamento do delegado da Polícia Federal Protógenes Queiroz diante da suspeita de ilegalidades de escutas telefônicas.

Contudo, mais recentemente tem-se assistido à validação de controversos atos engendrados por membros do Ministério Público, da Polícia Federal e da própria Justiça Federal, seja pela convalidação expressa de referidas práticas, seja pela inércia diante das denúncias de abusos e ilegalidades, postura que relativiza as

garantias do devido processo legal, o império da lei (*rule of law*⁵³) e o próprio Estado Democrático de Direito na medida em que “o sistema legal é uma das dimensões constitutivas do Estado” (O’Donnell, 1998:36).

O reposicionamento do Ministério Público no campo político nacional não espelha a mudança do *habitus* dos membros da instituição, ou seja, das concepções subjetivas que terminam por determinar suas ações. Também não evidencia a reordenação dos capitais valorizados pelo grupo e determinantes para a ascensão em sua hierarquia interna, vez que aqueles que passaram a ocupar a função de PGR ao longo desse período de avanço institucional já pertenciam à elite do Ministério Público, conforme demonstrado anteriormente. Trata-se, em realidade, de possibilidade conquistada pela própria instituição para promoção do alinhamento mais efetivo entre tais fatores, na medida em que angariaram a vantagem de escolher o sujeito que, além de compartilhar o *habitus* do grupo e possuir os capitais necessários para alçar a posição mais elevada na estrutura interna da instituição, revela, em razão disso, a potencialidade e aptidão para realizar sua *doxa*, ou seja, para conduzir a instituição à concretização de missão que acreditam possuir.

A *doxa* do Ministério Público, sua estrutura, o senso comum do grupo sobre a instituição e sua articulação com o campo jurídico e político, encontra-se jungida, como já salientado, a uma ideia de *voluntarismo político* (Arantes, 2002), ou seja, na idealização autoconcebida sobre o papel político da instituição, pautada em sua suposta autonomia e independência e em sua atuação imparcial e politicamente neutra. Assim, a lógica de atuação dos PGRs eleitos pelo próprio MP tende, paralelamente ao cumprimento de sua atividade funcional – enquanto procurador-geral da república -, a promover a relevância da própria instituição do Ministério Público na estrutura e organização do Estado, conduta que implica não apenas na valorização de seus agentes (atrelada a aumento de salários, benefícios de carreira e condições de trabalho), como na expansão das possibilidades de atuação da instituição como um todo.

⁵³ “A democracia em seus impulsos de igualação, o liberalismo com seu compromisso com a proteção das liberdades a sociedade, e o republicanismo em sua severa visão das obrigações daqueles que governam apoiam, cada qual a seu modo, outro aspecto fundamental da poliarquia e do estado constitucional que deve coexistir com ela: o império da lei. Todos os cidadãos têm direitos iguais de participar da tomada de decisões coletivas dentro do quadro institucional existente; uma declaração democrática à qual se acrescente o preceito republicano de que ninguém, inclusive aqueles que governam, deve estar acima da lei; e a salvaguarda libera de que certas liberdades e garantias não devem ser infringidas”. O’DONNELL, 1998, p.33

Conforme explicita Thiry-Cherques (2006:36) através da sociologia de Bourdieu, a posição que os sujeitos ocupam no campo - a face objetiva do campo - se articula com a disposição destes e de todo o grupo - a face subjetiva do campo. Assim, “a posição é causa e resultado do *habitus* do campo. Conformata e indica o *habitus* da classe e da subclasse em que se posiciona o agente”, ou seja, a escolha do candidato à PGR pelo próprio grupo de procuradores e promotores indicado o conjunto de valores, princípios e, em especial, a compreensão sobre o papel do Ministério Público na dinâmica político-social brasileira, e, ao longo do tempo, a ocupação de tais espaços por estes agentes terminam por influenciar a perpetuação de tais estruturas subjetivas.

Sobre a disposição do grupo é importante salientar que Bourdieu a diferencia da intenção do grupo, apontando aquela como algo próximo ao “sentido do jogo”, um saber introjetado e semiconsciente do sujeito. Sobre tal ideia, esclarece Bourdieu (2007b: 164)

A teoria da ação que proponho (com a noção de *habitus*) implica em dizer que a maior parte das ações humanas tem por base algo diferente da intenção, isto é, disposições adquiridas que fazem com que a ação possa e deva ser interpretada como orientada em direção a tal ou qual fim, sem que se possa, entretanto, dizer que ela tenha por princípio a busca consciente desse objetivo (...). O melhor exemplo de disposição é, sem dúvida, o sentido do jogo: o jogador, tendo interiorizado profundamente as regularidades de um jogo, faz o que faz no momento em que é preciso fazê-lo, sem ter a necessidade de colocar explicitamente como finalidade o que deve fazer. Ele não tem necessidade de saber conscientemente o que faz para fazê-lo, e menos ainda de se perguntar explicitamente (a não ser em algumas situações críticas) o que os outros podem fazer em resposta, como faz crer a visão do jogo de xadrez ou de bridge que alguns economistas (especialmente quando aderem à teoria dos jogos) atribuem aos agentes.

Como salientado anteriormente, o Ministério Público brasileiro constitui-se como espaço privilegiado de reprodução social, ocupado, de forma considerável, por herdeiros de elites econômicas e culturais. Os vínculos, interesses e objetivos compartilhados entre os membros do MP e aqueles integrantes das elites indicadas, por sua vez, terminam por influenciar as ações da instituição e a forma como esta se coloca, através de seus agentes, no campo político e jurídico, conduzindo à perpetuação do espaço privilegiado por eles ocupado.

Neste sentido, a forma jurídica-institucional operada pelo Ministério Público termina por ser utilizada como instrumento de proteção das elites hegemônicas,

conferindo legitimidade ao sistema político e garantindo a estabilidade da dominação exercida pela Estado.

Amparados em um discurso técnico e burocrático de exercício da atribuição funcional de defesa dos direitos fundamentais, individuais e coletivos (em face, até mesmo, dos poderes majoritários), bem como em uma atuação independente, imparcial e politicamente neutra, o Ministério Público, juntamente a outras elites jurídicas, tem ocupado lugar cada vez mais relevante na organização do espaço político, sobrepondo-se aos preceitos democráticos ao se arvorar sobre a decisão última sobre o político, postura que ganha ainda mais força diante da crise da democracia representativa.

Como se viu, todavia, tal comportamento não se revela, em tudo, novo, representando, em realidade, a capacidade da instituição de adaptar-se às mudanças do espaço político como forma de conservação de seu espaço entre as elites da burocracia estatal com a preservação de suas principais características – vinculadas a práticas autoritárias e a manutenção de suas feições aristocráticas - e com a continuidade do modelo de recrutamento de seus membros e a reprodução social dos perfis selecionados.

5 Conclusão

A trajetória do Ministério Público remontada no presente estudo aponta que sua forma de atuação se voltou, fundamentalmente, à constante conquista de autonomização, característica que lhe permite projetar, nos campos sociais, suas concepções, valores e interpretações de mundo, conformando a dinâmica político-social de modo que esta sustente sua posição privilegiada quanto à capacidade de mobilização do poder estatal.

Para que fosse possível alcançar a posição hoje conquistada, a atuação do Ministério Público privilegiou uma feição conservadora do poder estatal, contribuindo para que este ficasse jungido às instituições engessadas pelo próprio Estado e cujo acesso historicamente se revela controlado pelas elites do poder, cujos privilégios, no mesmo norte, também foram perpetuados.

A feição conservadora manifesta-se, em certa medida, em razão de seus integrantes, em especial aqueles que ocupam suas posições hierarquicamente mais altas, pertencerem às elites do poder, realidade que se confirma pelo levantamento prosopográfico realizado entre os sujeitos que ocuparam a função de Procurador-geral da República entre 2003 e 2017. Tal condição implica na conformação do *habitus* deste grupo com características homogêneas às elites econômicas e políticas, implicando, assim, em padrões de percepção e capacidade de avaliação social análogas e influenciando ações que favoreçam àqueles que, como afirma Mills, “sentam-se no mesmo terraço”.

Tal característica demonstra, de início, a tendência à aplicação ao conceito de interesse público – mote de sua atuação – de uma interpretação diversa de grande parcela da população, excluída do seletivo grupo das elites do poder.

Aliás, a atuação direcionada a concretização do interesse público concebido por um sentido que atendessem à perpetuação da dominação do Estado, à conservação das elites e ao favorecimento à própria instituição – no sentido de conquista de maior relevância na estrutura do poder estatal – é marca histórica da instituição, a qual assim atua ao menos desde a instauração do regime militar de 1964 (início da análise realizada no presente trabalho).

Neste norte, em que pese o Ministério Público tenha sustentado, durante a distensão do regime militar, a necessidade de lhe serem concedidas, pela ordem

constitucional que começava a se desenhar, maior autonomia e independência e, conseqüentemente, maior margem de atuação como forma de trabalhar pela superação das desigualdades e para defesa do pleno exercício democrático, mitigava o fato de sua atuação, em verdade, ter se voltado justamente à recusa de tais valores.

Em que pese tenha a instituição apresentado postura diversa da manifestada naquela conjuntura histórica, atuando, de fato, pelo reconhecimento de alguns direitos e garantias fundamentais após 1988, mantém inalterada a lógica que conduz à antidemocrática concentração do poder político – capaz vez mais jungido à lógica do próprio campo jurídico – e à perpetuação das diferenças abissais de vida entre as elites e as não-elites.

Na passagem do regime militar de 1964 para o regime democrático de 1988 o Ministério Público demonstrou grande capacidade de adaptação, alterando-se para permanecer o mesmo. Assim, apesar da manutenção de seus traços conservadores e autoritários, sustentou sua legitimação na nova organização política ao incorporar novas narrativas, enaltecendo valores e princípios democráticos e a aplicação do direito em moldes até então inovadores no âmbito da jurisdição nacional, voltados à concretização de interesses difusos e coletivos. Tal postura contribuiu para a valorização do capital jurídico, na medida em que o direito se apresentava como condição necessária e suficiente para as mudanças tão ansiadas pela sociedade.

No mesmo norte, tal postura, somada aos efeitos da profissionalização do grupo, implicava na aquisição, pelos integrantes do MP, de grande prestígio social, conquistando capital simbólico na medida em que se apresentavam como sujeitos dedicados e preparados para encanpar lutas de interesse da sociedade amplamente considerada.

Por fim, ainda no contexto da distensão, foi fundamental ao MP o vínculo mantido com a elite política, o qual permitira uma atuação decisiva durante a Assembleia Nacional Constituinte, conduzindo não somente à conservação dos avanços funcionais conquistados durante a ditadura, como, ainda, à adoção de um modelo de grande independência institucional em relação aos Poderes de Estado.

Na atual conjuntura constitucional demonstrou-se que o Ministério Público continua estabelecendo estreito vínculo com a elite política, a qual se revela agente essencial no aprofundamento do poder daquela instituição, na medida em que

depende, para tanto, de formulações legislativas ou normativas que autorizem novas frentes e formas de atuação.

Em que pese tal realidade, verificou-se que a *doxa* da instituição se mantém em uma suposta ação imparcial, técnica, politicamente neutra e que legitimaria sua atuação frente a questões de cunho político sem comprometimentos perniciosos. Apesar do discurso, demonstrou-se que a atuação do Ministério Público Federal vem ensejando críticas e suscitando preocupações sobre a conformação de um panorama de criminalização da política, o qual implica na utilização de mecanismos jurídicos – atrelados ao direito penal - para banir determinados agentes das disputas eleitorais, conduzindo, ou, ao menos influenciando consideravelmente, os rumos da conformação política do país, o que leva, por si só, a duvidar do suposto desinteresse político e neutralidade⁵⁴.

Importante destacar, ainda, que para além dos vínculos mantidos com a elite política como forma de manter abertos os canais necessários às inovações legais e normativas aptas a permitirem o avanço de sua atuação, o MP encontra no próprio Poder Judiciário grande articulador capaz de contribuir com as inovações necessárias à expansão de sua atuação. Conforme demonstrado, tem-se observado uma mudança na articulação entre referidas esferas, verificando-se a relativização dos limites constitucionais de atuação, as quais, assim, deixam de depender da autorização dos poderes que, efetivamente, deveriam regular tais situações,

⁵⁴ A manifestação do MPF sobre o editorial do Jornal Folha de São Paulo que criticou a postura de procuradores federais que aparentavam demonstrar suas preferências políticas durante a condução de processos e operações supostamente voltadas ao combate à corrupção parece, até mesmo relativizar a preocupação da instituição com a manutenção de tais características. Como se verifica da leitura da manifestação, a instituição termina por sustentar o direito de seus integrantes de se manifestarem sobre “os grandes temas nacionais, dentre os quais está o fenômeno da corrupção”:

“6. Nesse sentido, informar a população da necessidade de um voto consciente, ou seja, de um voto que contribua para a integridade da Democracia, com a redução da corrupção como um fator de desequilíbrio do jogo eleitoral, é apenas o exercício pleno das atribuições que foram determinadas ao Ministério Público pela Constituição Federal. Na mesma direção, a Justiça e o Ministério Público Eleitorais promovem com regularidade campanhas para ampliar a consciência eleitoral e cidadã.

10. Por fim, falar sobre os grandes temas nacionais, dentre os quais está o fenômeno da corrupção e sua infiltração no aparelho político, é direito de todo o cidadão, dentre os quais se encontram também os membros do Ministério Público. Promotores e procuradores, salvo a restrição estrita de não poderem exercer política partidária, não são castrados de seus direitos como cidadãos.”

“Para se defender, MPF diz que membros fazem política, mas não partidária”.

Disponível em <https://www.conjur.com.br/2017-out-24/mpf-membros-fazem-politica-nao-partidaria>

afrontando, claramente, o princípio da separação dos poderes e valores caros à democracia.

A manutenção deste padrão de atuação, que viabiliza aos membros do Ministério Público agirem de forma atentatória à essência da própria democracia, está atrelado à uma lógica de “voluntarismo político” (Arantes, 2002) da instituição, que indica não apenas a autoimagem do grupo, como também a maneira pela qual o próprio corpo social os percebe, percepção atrelada, entre outros fatores, ao valor diferenciado do capital jurídico na conformação do campo do poder estatal, ao processo de profissionalização de seus agentes, o extenso rol de direitos fundamentais estabelecido na CF/88, posição privilegiada que sustenta a legitimidade de seus atos.

Verificou-se, assim, que a construção da competência formal do Ministério Público em representar e defender o interesse público se deu, inicialmente, em razão de seu alinhamento com as estratégias autoritárias de concentração do poder político durante o regime militar de 1964, tendo sido conservada na ordem constitucional instituída em 1988 em razão da aproximação promovida com os políticos dissidentes, já no período de distensão, e pelo vínculo com a elite política da época, tornando possível intenso *lobby* durante a Assembleia Nacional Constituinte. A atuação pela concretização de direitos fundamentais, difusos e coletivos, atrelados ao aprofundamento da cidadania nos primeiros quinze anos após a redemocratização contribuíram, de forma fundamental, para a consolidação da legitimação da instituição, a qual construíra, ao longo de todo esse período, as bases para uma atuação que ultrapassa a garantia de direitos e implica na organização do espaço político nacional.

Dado a conservação das características não democráticas do campo jurídico, o atendimento do interesse público pelo MP se dá nos limites e no sentido em que tal interpretação favoreça a própria instituição e sua preservação em posição diferenciada do campo do poder estatal. Assim, apesar da mudança da ordem democrática em 1988, a conservação das elites jurídicas e de seus vínculos com as demais elites (política, econômica, cultural) conduziu à preservação de traços autoritários atrelados à dominação estatal controlada por seletos grupos.

De todo o estudo realizado, conclui-se, efetivamente, pela necessidade de prosseguimento da investigação, a qual poderá ser conduzida, dentre outras possibilidades, pela análise mais acurada sobre seu processo de institucionalização

e sobre as divisões internas manifestadas na instituição, buscando explicações que as justifiquem.

Assim, em que pese o limite temporal para realização do presente estudo tenha cerrado suas portas, o objeto analisado continua em constante atualização, produzindo efeitos, determinando e sendo determinado pelos mais diversos fatores indicados ao longo do trabalho, o qual, assim, não pretendeu capturar integralmente o tema, mas contribuir, em alguma medida, com a reflexão sobre este.

6 Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio. **Os aprendizes do poder: o bacharelismo liberal na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AIETA, Vânia Siciliano. **Criminalização da política – a falácia da “judicialização da política” como instrumento democrático**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ALMEIDA, Frederico de. **A nobreza togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 2010.

_____. **Os juristas e a política no Brasil: permanências e reposicionamentos**. São Paulo: Lua Nova, 2016.

_____. **As elites da justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira**. *Revista de Sociologia e Política* 22 (52), p. 77-95, 2014.

_____. **As elites jurídicas e a democratização da justiça**. In C.N. Kashiura Jr; Akamine Jr.; T de Melo (orgs) *Para a crítica do direito: reflexões sobre teorias e práticas jurídicas*. São Paulo: Expressão Popular.

_____. **Da Justiça dos pobres ao golpe de toga**. *CULT*, 2017 (a).

_____. **A noção de campo jurídico para o estudo dos agentes, práticas e instituições judiciais** in ENGELMANN, Fabiano (org) *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017 (b).

ALVES, José Carlos Moreira. **Discurso de instalação da Assembléia Constituinte**. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 24, n. 93, 1987.

ANDRADE, Paulo Bonavides Paes de. **História Constitucional do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

ARANTES, Rogério B. **Direito e Política: O Ministério Público e a Defesa dos Direitos Coletivos**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 14, n.39, fevereiro de 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n39/1723>.

_____. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Sumaré, 2002.

_____. **Ministério Público na Fronteira entre a Justiça e a Política.** *Justitia*, v. 197, São Paulo, Jul./Dez de 2007, disponível em https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/26016/ministerio_publico_frente_ira_justica.pdf

_____. **Polícia Federal e Construção Institucional** in Leonardo Avritzer; Fernando Filgueiras (Org.) *Corrupção e Sistema Político no Brasil*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 99-132.

ARAÚJO, Cícero. **O processo constituinte brasileiro, a transição e o Poder Constituinte.** Lua Nova, São Paulo, v.88: 327-380, 2013.

AVELAR, Lúcia; Cintra, Antonio Octávio (org.). **Sistema político brasileiro – uma introdução.** Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004

AVRITZER, Leonardo; GIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa M.M. (orgs). **Corrupção: ensaios e críticas.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

_____. **Autonomia do Judiciário versus Pretorianismo Jurídico-Midiático.** Carta Maior, agosto de 2015 (disponível em <http://cartamaior.com.br/?/Editora/Politica/a/4/34197>, último acesso em 24/11/2018).

_____. (org.). **O constitucionalismo democrático latino-americano em debate – soberania, separação de poderes e sistema de direitos.** Belo Horizonte: Autêntica, 2017.

_____. **Inovando na direção errada: Supremo Tribunal Federal e Ministério Público no Brasil** in MARONA, Marjorie Corrêa (org.) *Justiça no Brasil - às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

_____. **O pêndulo da democracia.** São Paulo: Todavia, 2019.

BARROSO, Luis Roberto. **‘Operação Abafa’ tenta barrar avanços do STF.** Folha de São Paulo, 23/02/2018, disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2018/02/em-artigo-ministro-do-supremo-rebate-criticas-feitas-ao-tribunal.shtml>.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETO, Luis Fernando. **A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição financeira e a agonia da Constituição econômica.** Boletim de Ciências Econômicas, v. 49, pp. 57-77, 2006.

_____. **O direito constitucional passa, o direito administrativo permanece: a persistência da estrutura administrativa**

de 1967. In: Edson Teles e Vladimir Safatle (orgs.). *O que resta da ditadura: a exceção brasileira.* São Paulo: Boitempo, 2010.

BONELLI, M. DONATONI, S. **Os Estudos sobre Profissões nas Ciências Sociais Brasileiras.** BIB, Rio de Janeiro, n. 41, 1º semestre de 1996, pp. 109-142.

BONELLI, Maria da Glória. **Profissionalismo e Política no mundo do Direito – as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado.** São Carlos: EdUFSCar. Editora Sumaré, 2002.

BONELLI, Maria da Glória; OLIVEIRA, Fabiana Luci; MARTINS, Rennê. (org). **Profissões jurídicas, identidades e imagem pública.** São Carlos: EdUFSCar, 2006.

BONELLI, Maria da Glória; SIQUEIRA, Wellington Luiz. **Profissões republicanas: experiências brasileiras no profissionalismo.** São Carlos: EdUFSCar, 2016.

BONELLI, Maria da Glória. **Carreiras jurídicas e vida privada: intersecções entre trabalho e família.** Cadernos Pagu, Campinas, n.46, p.245-277, 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cpa/a/6fxqQCVRbwCgzN4xHqdM4Bq/?format=pdf&lang=pt>>.

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

_____. **Meditações Pascalianas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. **Questões de sociologia.** Lisboa: Fim de Século, 2003.

_____. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. **A economia das trocas simbólicas.** São Paulo: Perspectiva, 2007.

_____. **A miséria do mundo.** Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. **Sobre o Estado – cursos no Collège de France (1989-92).** São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARDOSO, F.H. **O modelo político brasileiro**. São Paulo: Difel, 1972.

_____. **O papel dos empresários no processo de transição: o caso brasileiro**. Dados, v.26, n.1, 1983, p.9-27

CARVALHO, Alexandre Douglas Zaidan de. **Entre o dever da toga e o apoio à farda: independência judicial e imparcialidade no STF durante o regime militar**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 32, n. 95.

CARVALHO, José Murilo de. **A construção da ordem: a elite política imperial**. Rio de Janeiro: Camus, 1980.

_____. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASTILHO, EWV., and SADEK, MT. **O Ministério Público Federal e a Administração da Justiça no Brasil**. [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2010, 4

CASTRO, Felipe Araújo. **Genealogia histórica do campo jurídico brasileiro: liberalismo-conservador, autoritarismo e reprodução aristocrática**. Tese de doutorado. UFMG, 2018.

CITTADINO, Gisele. **Poder Judiciário, ativismo judiciário e democracia**. Revista Alceu, vol. 5, n. 9, 2004.

CODATO, Adriano Nervo. **Elites e instituições no Brasil – uma análise contextual do Estado Novo**. Tese de Doutorado, Unicamp, Campinas, 2008.

_____. **A formação do campo político profissional no Brasil – uma hipótese a partir do caso de São Paulo**. Revista de Sociologia e Política, v. 16, n. 30, p. 89-105, 2008.

COSTA, Tarcísio. **O debate constituinte: uma linguagem democrática?** Revista Lua Nova, São Paulo, v. 88, p. 89-140, 2013.

DA ROS, Luciano. **Ministério Público e Sociedade Civil no Brasil Contemporâneo – em busca de um padrão de interação**. Revista Política Hoje, v. 18, n.1, 2009.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DOBROWOLSKI, Samantha Chantal. **A construção social do sentido da Constituição na Democracia contemporânea: entre soberania popular e direitos humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ENGELMANN, Fabiano. **Julgar a Política, condenar a Democracia? Justiça e crise no Brasil**. Conjuntura Austral. Porto Alegre, v.7, n.37, p.09-16, ago./set.2016. Disponível em [https://www.academia.edu/28554491/Julgar a politica condenar a democracia justi%C3%A7a e crise no Brasil](https://www.academia.edu/28554491/Julgar_a_politica_condenar_a_democracia_justi%C3%A7a_e_crise_no_Brasil)

_____(org). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

FALCÃO, Joaquim; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?** Lua Nova, n° 88, São Paulo, 2013, disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452013000100013.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 5 ed. Rio de Janeiro: Globo Editora, 2012.

FARHAT, S. **Tempo de gangorra: visão panorâmica do processo político-militar no Brasil de 1978 a 1980**. São Paulo: Tag&Line, 2012.

FILGUEIRAS, Fernando; ARANHA, Ana Luiza Melo. **Controle da corrupção e burocracia da linha de frente: regras, discricionariedade e reformas no Brasil**. DADOS – Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, vol. 54, n° 2, 2011, pp. 349-387.

FICO, Carlos. **O golpe de 1964 – momentos decisivos**. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2014.

FILHO, Amaro Alves de Almeida. **O interesse público no código de processo civil e o Ministério Público**. Revista Justitia, vol. 37, n. 89, p. 275-284, 1975.

FREIDSON, Eliot. **Para uma análise comparada das profissões – a institucionalização do discurso e do conhecimento formais**. Versão revista de trabalho apresentado no 19º Encontro Anual da ANPOCS em Caxambu, MG, em 19 de outubro de 1995.

GASPARI, E. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Cia. das Letras, 2002^a.

_____. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Cia. das Letras, 2002b.

_____. **A ditadura derrotada**. São Paulo: Cia. das Letras, 2003.

_____. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Cia. das Letras, 2004.

_____. **A democratização brasileira – um balanço do processo político desde a transição.** Revista São Paulo em Perspectiva, nº 15, volume 4, 2001.

GRENFL, M. (ed.). **Pierre Bourdieu: conceitos fundamentais.** Petrópolis: Vozes, 2018.

HEINZ, Flávio (org.). **História social das elites.** São Leopoldo: Oikos, 2011.

HIRSCHL, Ran. **Constitutional Theocracy.** Cambridge, Harvard University Press, 2010.

_____. **O novo constitucionalismo e a judicialização da política pura no mundo.** Revista de Direito Administrativo, v. 251, pp. 139-178, 2009.

_____. **The political origins of the new constitutionalism.** Indiana Journal of Global Legal Studies, v. 11, n. 1, pp. 71-108, 2004

_____. **Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.** Cambridge, Harvard University Press, 2007.

JÚNIOR, Ronaldo Porto Macedo. **A evolução institucional do Ministério Público brasileiro** in SADEK, M. Uma introdução ao estudo da justiça. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. **Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Revista de Ciências Sociais, v. 50, nº 2, 2007.

KERCHE, Fábio. **O Ministério Público Brasileiro e seus mecanismos de accountability.** Paper preparado para o XXIII Encontro Anual da ANPOCS, 1999. Disponível em <https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/23-encontro-anual-da-anpocs/qt-21/qt12-15/4960-fkerche-o-ministerio/file>.

_____. **Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil.** Revista Dados, vol. 50, n. 2, 2007.

_____. **O Ministério Público e a constituinte de 1987/88.** In SADEK, M.T.(org). *O sistema de justiça* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010, pp. 106-137

KINZO, Marua D´Alva. **Oposição e autoritarismo - gênese e trajetória do MDB -1966-79.** São Paulo: Idesp/Vórtice, 1988.

KOERNER, Andrei. **Ativismo Judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88.** Novos Estudos CEBRAP, n. 96, pp. 69-85, 2013.

_____; FREITAS, Líggia Barros de. **O Supremo na Constituinte e a Constituinte no Supremo**. Lua Nova, São Paulo, n. 88, p. 141-184, 2013.

_____. O Poder Judiciário no sistema político da Primeira República. Revista USP, n. 21, pp. 58-59, 1994.

LAMOUNIER, B. **O Brasil autoritário revisitado: o impacto das elites sobre a abertura**. In: STEPAN, A. (ed.). Op. cit., 1988.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 7ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LONGO, C.A. **The state and the liberalization of the economy**. In: KINZO, M.D.G. (ed.). *Brazil: the challenges of the 1990s*. London, British Academic Press, 1993.

MACIEL, Débora Alves; KOERNER, Andrei. **Sentidos da judicialização da política: duas análises**. Lua Nova, n. 57, pp. 113-124, 2002.

_____; **O processo de reconstrução do Ministério Público na transição política (1974-1985)**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 8, n. 3, p.97-117, 2014.

MARONA, Marjorie Corrêa; BARBOSA, Leon Victor de Queiroz. **Protagonismo Judicial no Brasil: do que estamos falando?** in MARONA, Marjorie Corrêa (org.) *Justiça no Brasil - às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

MACHADO, Joaquim Maria. **O Ministério Público na Justiça Civil (casos de intervenção obrigatória) – o interesse público evidenciado**. Revista Justitia, São Paulo, 1985, v. 47, n. 131, p.352-363.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **O Ministério Público e a defesa do regime democrático**. Revista de Informação Legislativa, Brasília, 1998, ano 36, n.138,

MICELI, Sérgio; MARTINS, Carlos Benedito (org.). **Sociologia Brasileira Hoje II**. Cotia: Ateliê Editorial, 2018.

MILLS, Wright C. **A elite do poder**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1981.

MONTAGNER, Miguel Ângelo. **Trajetórias e biografias: notas para uma análise bourdieusiana**. Revista Sociologias, Porto Alegre, ano 9, n. 17, p. 240-264, 2007;

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

O'DONNELL, Guilherme. **Análise do autoritarismo burocrático**. Paz e Terra, 1990

_____. **Democracia delegativa?** Novos Estudos, Edição 31, vol. 3, Out/1991. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/produto/edicao-31/#58dc7d018e6f8>

_____. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, nº 44, 1998, p. 27/54.

PERISSINOTTO, Renato; CODATO, Adriano. (org.) **Como estudar elites**. Curitiba: Ed. UFPR, 2015.

PILATTI, Adriano. **A constituinte de 1987-1988 – progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

Revista Trimestral de Jurisprudência, 1972 – Supremo Tribunal Federal.

RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. **Ministério Público: velha instituição com novas funções?** Revista Crítica de Ciências Sociais, 2007, n. 113, p. 51-82.

SADEK, Maria Tereza. **Justiça e Cidadania no Brasil**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009.

_____. (org.) **Reforma do judiciário**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. (org.) **Uma introdução ao estudo da justiça** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

_____. **Estudos sobre o sistema de justiça**. In MICELI, Sérgio. *O que ler na ciência social brasileira*.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (org.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017

SCKELL, Soraya Nour. **Os juristas e o direito em Bourdieu – a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica**. Revista Tempo Social, São Paulo, v. 28, n.1, 2014. p. 157-178.

SERRA, J. **Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pos-guerra**. In: BELLUZZO, L. e COUTINHO, R. *Desenvolvimento capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise*. São Paulo, Brasiliense, 1982.

SKIDMORE, T. **Brasil: de Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

_____. **Brasil: de Castelo a Tancredo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. **The politics of military rule in Brazil: 1964-1985**. Oxford/Nova York, Oxford University Press, 1988b.

STEPAN, A. **Os militares na política**. Rio de Janeiro, Ed. Artenova, 1975.

_____. (ed.). **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.

STONE, Lawrence. **Prosopografia**. Revista de Sociologia Política, Curitiba, v. 19, n. 39, pp. 115-137, 2011

SUZIGAN, W. et al. **Crescimento industrial no Brasil**. Rio de Janeiro, Ipea, 1974.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial – limites da atuação do Judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TAVES, Robert Steven Vieira. **Autonomia relativa do Direito em Pierre Bourdieu e o normativismo: da crítica sociológica à lógica própria do direito**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 28, n. 1, pp.153-188, 2012.

THIRY-CHERQUERS, Hermano Roberto. **Pierre Bourdieu: a teoria na prática**. RAP, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 1, p. 27-55, 2006.

WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2003