

Uma instituição militante: aspectos da história do Ministério Público fluminense

Christiane Jalles de Paula é cientista política, professora da Fundação Getúlio Vargas.

Resumo

A proposta deste artigo é reconstituir o processo de criação e a trajetória do Ministério Público fluminense. Estaremos atentos à influência do Ministério Público fluminense na construção do Ministério Público no Brasil e à sua autoimagem como entidade combativa e de vanguarda. Como fontes para a análise, utilizaremos entrevistas com procuradores gerais, procuradores de justiça e promotores, realizadas no âmbito do projeto “Memória do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro”, do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), entre os anos de 2000 a 2003.

Palavras-chave

Ministério Público fluminense

Abstract

This article proposes a reconstitution of the process of creation and the institutional trajectory of the Public Prosecutor’s Office (*Ministério Público*) of the state of Rio de Janeiro, Brazil. It is particularly interested in the influence exerted by the Rio de Janeiro Public Prosecutor’s Office in the construction of the Federal Brazilian Public Prosecutor’s Office and its self-image as a combative and vanguard entity. As sources for the analysis, the article relies on interviews with attorney-generals, public attorneys and public prosecutors, carried out within “Rio de Janeiro Public Prosecutor’s Office Memory” project by the Center for Research and Documentation of Brazilian Contemporary History (*Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea Brasileira* – CPDOC), from 2000 to 2003.

Key words

Public Prosecutor’s Office (*Ministério Público*) of the state of Rio de Janeiro

Após a Constituição de 1988, o Ministério Público passou a ser uma das instituições mais identificadas com a defesa da democracia e a promoção da cidadania. Longo foi o caminho até a sua transformação em “instituição modelar, talvez sem par em outros países”[1]. A literatura ressalta que essa mudança foi o resultado da mobilização de seus membros[2]. Plínio de Arruda Sampaio, em depoimento dado à autora no âmbito de um projeto sobre a reforma do Judiciário nos debates constituintes, também destaca a importância do *lobby* realizado pelo Ministério Público durante os debates constituintes. Vale lembrar que a Assembleia Nacional Constituinte tornou-se o desaguadouro dos reclamos de diversos grupos de uma

sociedade civil efervescente, que após anos de luta contra um regime repressivo e pouco responsivo, viam na elaboração da nova Carta a oportunidade de fazer valer seus interesses, transformando-os em direitos. A etapa das subcomissões foi a mais propícia a livre manifestação dos interesses. Tendo sido, inclusive, a própria matéria prima para a redação. Cláudio Couto assinala também como característica dos trabalhos constituintes a aprovação via barganha, ponto que é destacado por Plínio[3]. À época relator da Subcomissão do Poder Judiciário da Assembleia Nacional Constituinte –, Plínio disse que “fora o *lobby* do Supremo Tribunal Federal, o do Ministério Público era o melhor. Muito azeitado, uma perfeição... entregou-me tudo prontinho”[4].

Não há dúvida de que a aprovação na Subcomissão do projeto que ampliou a gama de atribuições do Ministério Público foi tributária do *lobby* do Ministério Público, e que contou com a participação de vários membros da instituição. Integrantes que pertenciam tanto ao Ministério Público Federal como aos ministérios públicos estaduais, com destaques para os de São Paulo, do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro[5].

De acordo com a perspectiva do neoinstitucionalismo histórico, o arranjo institucional tem impacto decisivo sobre o comportamento dos agentes sociais inseridos em determinada organização. Nesse sentido, a evolução da estrutura social e as escolhas dos atores ao longo do tempo definem as instituições. Como postulou Silvia Gerschman e Maria Angélica Borges dos Santos:

O neoinstitucionalismo histórico não parte da premissa do caráter utilitário e racional da natureza humana, no sentido da maximização dos benefícios pessoais, ou seja, não supõe que as preferências individuais são pré-dadas. Considera as arenas políticas espaços em que se modelam preferências que não são totalmente pré-determinadas, mas fortemente contingenciadas por trajetórias históricas das instituições. Abre, assim, um espaço que valoriza o papel de "janelas" de oportunidade e de conjunções críticas (*critical junctures*). Simultaneamente, exime-se de um prejulgamento radical sobre a natureza humana, abrindo espaço para a consideração até mesmo de traços solidários e não interessados, mais ligados a imperativos éticos e culturais do que econômicos [6].

Essas instituições são atores independentes que agem e perseguem seus interesses sem que, necessariamente, estas sejam resultados de demandas e interesses de grupos sociais, classes ou sociedades. Peter Hall e Rosemary Taylor assinalam que o institucionalismo histórico surgiu como reação contra a análise da vida social em termos de grupo e contra o estrutural-funcionalismo[7]. Para os partidários do institucionalismo histórico a vida social era conflituosa, contudo a explicação estaria “no modo como a organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas entram em conflito, de tal modo que determinados interesses são privilegiados em detrimento de outros”[8]. Ademais, no institucionalismo histórico a comunidade política é entendida como sistema global composto de partes que interagem. Mas, consideram que mais importante do que as características sociais, individuais ou culturais de um grupo, o principal fator a se considerar é o arranjo institucional. Mas o que é uma instituição? Novamente Peter Hall e Rosemary Taylor nos auxiliam:

De modo global, como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política. Isso se estende das regras de uma ordem constitucional ou dos

procedimentos habituais de funcionamento de uma organização até as convenções que governam o comportamento dos sindicatos ou as relações entre bancos e empresas. Em geral, esses teóricos têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais [9].

A perspectiva analítica do neoinstitucionalismo histórico utiliza o conceito de trajetória de dependência. Nela, são enfatizados o impacto da existência de legados políticos nas escolhas políticas subsequentes. Em uma formulação clássica, Kato[10] define a trajetória de dependência como “fatores em questão num momento histórico particular determinam variações nas seqüências sócio-políticas, ou nos resultados dos países, sociedades e sistemas. Neste sentido, eventos passados influenciam a situação presente e a história conta”. Isso não significa apenas que a história determine os eventos futuros, e sim que “um país, ao iniciar uma trilha, tem os custos para revertê-la aumentados. Existirão outros pontos de escolha, mas as barreiras de certos arranjos institucionais obstruirão uma reversão fácil da escolha inicial”[11]. Assim, uma vez que uma dada trajetória é estabelecida, em um determinado sentido, o processo de aprendizado das organizações e os modelos subjetivos de percepção das questões públicas, derivados historicamente, reforçam a direção de início adotada.

Nessa perspectiva, as trajetórias institucionais são influenciadas por decisões tomadas em momentos críticos. A idéia de momento crítico é chave para o institucionalismo histórico. Segundo D. Collier e R. Collier, momento crítico é “um período de significativa mudança, que ocorre de modo diferente entre países (ou outras unidades de análise) a partir das rotas estabelecidas inicialmente que demarcam a produção de legados distintos”[12]. Portanto, momentos críticos são períodos de mudanças institucionais que deixam um legado, sempre referidos às relações de poder. São situações de transição cujo tempo de duração é variável, mas que inicia um processo de mudança que deixa um legado que conduz os políticos a fazerem escolhas e tomarem decisões sucessivas ao longo do tempo, visando a reprodução desse legado.

Outro ponto importante do conceito de dependência de trajetória é a questão dos retornos crescentes, o qual parte do pressuposto de que cada ponto ao longo de uma trajetória particular produz conseqüências que fazem essa trajetória mais atraente para o próximo período. Assim, à medida que determinados efeitos conhecidos começam a se acumular, esses passam a reforçar as ações anteriores criando, desta forma, um círculo vicioso. Fato é que “com retornos crescentes, os atores têm incentivos fortes para se concentrar em única alternativa e continuar trilhando trajetória específica, uma vez que os passos iniciais tenham sido dados nessa direção”[13]. Ou seja, os atores sociais, ao serem favorecidos pelos arranjos institucionais em vigor, tenderiam a reforçar a continuidade da vigência da trajetória institucional na qual operam, o que, por sua vez, dificultaria a mudança do curso de ação.

A proposta é exatamente reconstituir a trajetória do Ministério Público fluminense. Para dar conta disso, apresentando as estratégias conduzidas pelo lobby do Ministério Público durante os trabalhos constituintes foram induzidas pelas conquistas da instituição fluminense – a primeira a conseguir certas prerrogativas (ainda que informais) não previstas na legislação. Como veremos o ineditismo do Ministério Público Fluminense apontou problemas e soluções que, posteriormente, foram debatidos nos encontros nacionais de promotores e procuradores. Com isso, não queremos dizer

que o Ministério Público fluminense teve um papel de liderança durante os trabalhos constituintes, mas que algumas de suas decisões institucionais tomadas nos anos anteriores a 1988 foram importantes para a construção do Ministério Público no Brasil. Também buscaremos traçar alguns aspectos que construíram a auto imagem do Ministério Público fluminense como entidade combativa e de vanguarda.

Utilizaremos como fontes para a análise as entrevistas do projeto “Memória do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro”, realizadas pelo CPDOC, entre os anos de 2000 a 2003, e que resultou em mais de 40 horas de entrevistas com procuradores gerais, procuradores de justiça e promotores[14]. O uso da memória como material de reconstituição institucional necessita que salientemos algumas questões metodológicas. Maurice Halbwachs assinala que a memória individual é construída a partir das referências e lembranças próprias do grupo, ao lugar ocupado pelo sujeito no interior do grupo e das relações mantidas com outros meios[15]. Por outro lado, vale lembrar a advertência de Michel Pollack de que a memória é constituída num primeiro momento pelos acontecimentos vividos pessoalmente, e só então pelos acontecimentos "vividos por tabela", ou seja, vividos pelo grupo à qual a pessoa se sente pertencer[16]. Portanto, a memória é caracteristicamente “flutuante, mutável”, mas que “na maioria das memórias existem marcos ou pontos relativamente invariantes, imutáveis”[17].

Antes, porém, de analisarmos a trajetória do Ministério Público fluminense, façamos um breve panorama da criação da instituição ministerial.

Várias hipóteses buscam explicar o surgimento do Ministério Público[18]. Uma delas, e a mais aceita, afirma que o Ministério Público teria surgido na França durante o reinado de Filipe, o Belo, no século XIV, quando funcionários reais ganharam prerrogativa para agir em nome da monarquia e na acusação de criminosos comuns. Não nos interessa, aqui, detalhar a história do Ministério Público no mundo, mas somente chamar atenção para sua origem em um país forjado no direito romano que forneceu a matriz do direito em Portugal, e conseqüentemente no Brasil.

Em Portugal o aparecimento de funções parecidas com as do Ministério Público data do século XII. Nessa época, foi criada a figura do *procurador do rei*, com poderes para representar a Coroa. Em fins do século XIV, D. João I, fundador da dinastia de Avis e do moderno Estado português, deu início ao processo de compilação e centralização das inúmeras normas, cartas régias, alvarás e regulamentos, que, várias décadas mais tarde, deram origem às *Ordenações Afonsinas*, em 1447, por muitos considerada a primeira codificação da época moderna. Nesse código havia um capítulo dedicado ao *procurador* que, ao que tudo indica, tinha prerrogativas semelhantes às do *procurador do rei*.

Por volta de 1520, as *Ordenações* passaram por uma revisão, adequando-as às mudanças provocadas pelas navegações e a descoberta do Novo Mundo. Esse novo código, que ficou conhecido como *Ordenações Manuelinas* feito durante do reinado de Manuel, o Venturoso, criou as figuras do *procurador de nossos feitos* e a do *promotor de justiça da Casa da Suplicação*. Em 1603, foi feita outra alteração, conhecida como *Ordenações Filipinas*, na qual vamos encontrar além da figura do último promotor, duas novidades: o *procurador dos feitos da Fazenda e da Coroa* e o *promotor de justiça da Casa do Povo*.

Evidentemente, esses cargos eram muito diferentes do que hoje entendemos, até porque não havia nada que se assemelhasse a um poder judiciário. Mas, foi essa estrutura jurídica que passou a vigorar no Brasil nos primeiros tempos da colônia. Em 1808, a elevação do Brasil à condição de metrópole, a partir da vinda da corte portuguesa, provocou grandes mudanças institucionais. Em 22 de abril, foi instalado no Rio de Janeiro a Mesa do Desembargo do Paço e Consciência e Ordens. A seguir, no dia 10 de maio, foi fundada a Casa da Suplicação do Brasil. Esses dois órgãos eram os mais importantes do império português. Com a transferência da família real, pela primeira vez no Brasil, também se separaram as atribuições e competências do *promotor de justiça* e do *procurador de feitos da Fazenda e da Coroa*. Até a Independência não houve alteração significativa nessa estrutura de administração da justiça.

A Constituição de 1824, promulgada por D. Pedro I, não fez menção às figuras do *promotor de justiça* nem do *procurador de feitos da Fazenda e Coroa*. Foi a edição do Código Criminal em 1830 e do Código de Processo Criminal em 1832 que trouxeram mudanças para a administração da justiça, com a sistematização das funções do promotor de justiça. Por esses Códigos, haveria um promotor de justiça encarregado da denúncia, atuando na primeira instância em cada comarca junto aos juizes de paz. Ainda segundo as disposições desses regulamentos, os promotores seriam nomeados pelo imperador ou pelos presidentes de província para um exercício de três anos, podendo ser demitidos antes do prazo. A escolha era feita a partir de lista tríplice proposta pelas câmaras municipais. Com a revisão do Código de Processo Criminal em 1840, a prerrogativa de formação das listas tríplexes passaram ao presidente da província.

Em 1866 ocorreram intensos debates parlamentares em torno da proposta de reforma do Código de Processo Criminal apresentado pelo então ministro da Justiça José Tomaz Nabuco de Araújo. De acordo com a publicação do CENTRO DE MEMÓRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO “ao que tudo indica, o termo Ministério Público teria entrado com força total, pela primeira vez, num desses debates parlamentares [quando] Nabuco de Araújo bateu-se pela instalação de um órgão independente que funcionasse não só na área criminal, como na cível”[19]. Apesar do empenho do ministro da Justiça, a lei de 1871 somente criou a figura do *promotor adjunto*, deixando de fora as novidades propostas pelo ministro.

Mas em 1874 o Decreto 5.618, de 2 de maio, que em capítulo dedicado ao procurador da Coroa utilizou, pela primeira vez, em uma legislação brasileira termo “agente do Ministério Público”.

Contudo, o Ministério Público só veio alcançar status de órgão do Estado após a proclamação da República em 1889. O primeiro marco da história da instituição no Brasil foi iniciativa do ministro da Justiça Campos Sales, que institucionalizou as funções de promotores e procuradores e estabeleceu o Ministério Público como órgão da administração. Outro marco foi a Constituição de 1934, que estabeleceu uma seção independente para o Ministério Público e a estabilidade para promotores e procuradores. A carta de 1937 suprimiu a seção especial em que se achava o Ministério Público, incluindo-o na seção relativa ao Supremo Tribunal Federal. Em 1942, foi realizado em São Paulo o I Congresso Nacional do Ministério Público. A reunião contou com a presença de representantes de todos os estados da federação e serviu para que a instituição constituísse um discurso comum de defesa da independência do órgão,

especialmente as reivindicações para o aperfeiçoamento dos mecanismos de ingresso na carreira e de regulamentos para a maior independência da instituição.

Em 1946, com a redemocratização e a nova Constituição, o Ministério Público recuperou algumas das prerrogativas perdidas em 1937, e que estavam consignadas na Constituição de 1934. A Carta de 1946 dedicou um capítulo especial ao Ministério Público que teve regulamentado a prestação de concurso para o ingresso na carreira, a criação da instituição em nível federal (Ministério Público do Trabalho e Ministério Público Militar) e a atribuição de representar a União em juízo.

O golpe militar de 1964 inaugurou um longo período de regime autoritário no Brasil. Em relação ao Ministério Público, a Carta de 1967 manteve as conquistas da Constituição anterior, e, paradoxalmente, conferiu certa autonomia ao procurador-geral, ao suprimir a cláusula que permitia a sua demissão a qualquer momento pelo chefe do Executivo. A Emenda de 1969 retirou-o da parte específica ao Judiciário, alocando-o no Poder Executivo – restringindo assim a autonomia do Ministério Público.

Com a redemocratização nos anos 1980, o Ministério Público passou a lidar com novas demandas que levaram a sua total reformulação. Marcos foram a edição da Ação Civil Pública, em 1985, que permitiu ao Ministério Público atuar na defesa dos interesses difusos e coletivos, e a Constituição de 1988 que legou ao Ministério Público a função de guardião da democracia e da sociedade brasileiras[20].

Evidentemente a história do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro está imbricada à história da instituição. Mas, isso é parcialmente correto, uma vez que nenhuma outra unidade da federação passou pelas mudanças institucionais sofridas pelo Rio de Janeiro: município neutro, no Império; Distrito Federal entre 1889 e 1960; Cidade-Estado, ou Guanabara, entre 1960 e 1974; e, finalmente, Rio de Janeiro, com a fusão da Guanabara- com o antigo Rio de Janeiro. Dessa forma, e sob certos aspectos, reconstruir a história do Ministério Público do fluminense significa também lançar luz sobre o funcionamento do federalismo brasileiro.

Primeiro momento crítico: a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara

A trajetória peculiar do Rio de Janeiro marcou suas instituições, fornecendo questões e movimentos próprios. De todas as singularidades, aquela que nos interessa é a fusão dos entes federativos do antigo Rio de Janeiro com a Guanabara. Momento constitutivo de uma nova organização político-administrativa: o estado do Rio de Janeiro. Momento de experimentação institucional, que deu origem ao atual Ministério Público do estado do Rio de Janeiro.

Com a posse do general Ernesto Geisel na presidência da República, em 1974, foi enviado ao Congresso Nacional o projeto de lei que estabelecia a fusão do estado da Guanabara com o estado do Rio de Janeiro. Após tramitação em tempo recorde na Câmara dos Deputados e no Senado o projeto foi aprovado, transformou-se na Lei Complementar n° 20, em 1° de julho de 1974, e fato consumado em 10 de setembro de 1974. Nessa data, Floriano Peixoto Faria Lima, indicado governador do novo estado pelo presidente Geisel, viu-se com a tarefa de transformar duas estruturas em uma: dois ministérios públicos; dois poderes judiciários, legislativos, instituições policiais, etc.

A união das duas federações trazia riscos inerentes uma vez que, em muitos casos, significava adequar traçados institucionais diametralmente opostos. A estratégia governamental consistiu na criação de grupos de trabalho. No caso do Ministério Público, o grupo designado foi composto pelos seguintes nomes do Ministério Público da Guanabara: procuradores Arnóbio Tenório Wanderley e Amaro Cavalcanti Linhares, curadores Raphael Cirigliano Filho e Everardo Moreira Lima, e promotores de justiça Simão Isaac Benjó e Tellius Alonso Avelino Memória. Já os representantes fluminenses foram: o procurador Ferdinando de Vasconcellos Peixoto e o promotor Roberto Bernardes Barroso. A presidência coube a Raphael Cirigliano.

Os problemas enfrentados foram referentes às carreiras e aos vencimentos. No caso das carreiras, o desafio da equiparação estava no fato de que, na Guanabara, a Defensoria Pública fazia parte da instituição ministerial, o que não ocorria no antigo Rio de Janeiro, que, muito antes, separara as duas instituições. O grupo de trabalho manteve a separação. As consequências dessas duas estruturas de carreira, com cargos iniciais e nomenclaturas diferentes, eram que os vencimentos dos membros da antiga Guanabara, no exercício da mesma função, ganhavam mais que os do antigo Rio de Janeiro.

A solução foi não mexer em nada, deixando os problemas para o futuro. A forma da carreira, disposta em quadros suplementares, não mesclava as antiguidades. O Decreto-Lei nº 11, de 15/03/1975 traçou as metas para a integração. Os riscos da empreitada foram controlados. Ele unia formalmente os dois ministérios públicos. Mantendo, contudo, a existência de duas carreiras paralelas. Finalmente, a Constituição, promulgada em 23 de julho de 1975, dedicou ao Ministério Público a VI seção, do capítulo V, este dedicado ao Poder Executivo.

A memória dos membros do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro produziu uma narrativa da fusão como um momento crítico cooperativo. Raphael Cirigliano - que presidiu o grupo de trabalho e, assumiu a procuradoria-geral com o fim dos trabalhos -, destaca o clima harmonioso entre as duas categorias[21]. É claro que, não podemos esquecer também a conjuntura política, uma vez que o país vivia sob a égide dos militares. A fusão como um momento harmônico também é compartilhada pelo desembargador Luiz Roldão[22].

Roldão nos permite algumas hipóteses sobre a fusão baseadas em alguns aspectos reveladores da assimetria de poder intra, e extra, institucional. Neste caso, uma possível explicação é necessidade de diferenciação do Ministério Público para o Judiciário. Isso fica claro com o recorrente apelo com que os depoentes apontam e comparam entre o processo no Ministério Público e aquele ocorrido no Judiciário, conflituoso e traumático.

No caso dos riscos e conflitos intra-institucional, a fusão gerou um enorme passivo, especialmente, os problemas na carreira e vencimentos. Tellius Memória, integrante do grupo de trabalho, quando perguntado sobre as diferenças no processo, diz que o grupo só teve problema com a Associação da classe[23]. Enquanto Carlos Alberto Navega, então recém-chegado à instituição, chama atenção para o fato de que havia, sim, um grupo de oposição ao grupo de trabalho na instituição:

Existia um grupo do antigo Estado do Rio que não seguia a orientação do

Ferdinando. A memória, realmente, está me falhando. Daqui a pouco eu vou lembrar o nome desse... Ele chegou a ser corregedor. Eu acho que foi o último corregedor do antigo Estado do Rio de Janeiro. Esse grupo não seguia. Eles achavam que teríamos que partir para o confronto, para conseguir alguma coisa a mais.[24]

A seleção de acontecimentos e personagens assume, assim, o fenômeno da memória coletiva do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro. Determinante na constituição da identidade da instituição. Isso fica explícito no depoimento de José Muiños Piñeiro, que entrou para o Ministério Público em 1983, e assim narrou o acontecimento:

O Ministério Público não sofreu tanto como a magistratura porque na magistratura aconteceu até problema da disponibilidade na formação do Tribunal. (...) Mas eram associações diferentes que tiveram que se fundir. Leis orgânicas estaduais diferentes, com estruturas diferentes, a carreira diferente. E a Guanabara, os colegas falam e eu já tive a oportunidade de examinar documentos, muito melhor remunerada, com status melhor (...). Quer dizer, a Guanabara, o Ministério Público da Guanabara, se ressentiu. (...) Em segundo lugar, em termos de capacitação política, e os colegas falam de articulação política, os colegas do Rio de Janeiro eram bem mais espertos que os colegas da Guanabara. Por que isso? Eu acho que entra a cultura política. Eu acho que a cultura no antigo Estado do Rio, até pelo número de municípios (...) Tanto que o pessoal do Estado do Rio foi ocupando politicamente, no novo Ministério Público, mais espaço por espertezas políticas no bom sentido. Quer dizer, da engrenagem, dos bastidores. E o pessoal da Guanabara foi ficando.[25]

Na letra da lei, a unificação dos dois ministérios públicos ocorreu, efetivamente, em 6 de outubro de 1976, com o Decreto-Lei nº 11. Nele, estabeleceu-se outra organização da carreira, com novas nomenclaturas de funções, passando os membros do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro a pertencerem a um quadro único. Porém, se a questão da carreira única encontrou solução, persistia o problema dos vencimentos. Este foi o *leitmotiv* de um movimento inédito na história da instituição ministerial no Brasil: a Vigília Institucional.

Segundo momento crítico: a vigília institucional

Durante o governo de Chagas Freitas (1979-1982), também ele um membro da instituição, o Ministério Público viveu intenso conflito com o Executivo estadual. A causa declarada foi o tratamento dado à instituição ministerial, tachado de “pior possível”[26] (Biscaia); “extremamente cruel” (Navega)[27].

José Muiños Piñeiro, em seu depoimento, afirmar que as causas do conflito eram políticas[28]. Mas, os demais depoentes dão outra versão, asseverando que a contenda teve raízes bem mais ordinárias. Com o pretexto de restrições financeiras, o governador protelou a apresentação de uma solução para as diferenças salariais oriundas da fusão.

Em novembro de 1980, liderados pelo procurador de justiça e presidente da AMPERJ, Leôncio de Aguiar Vasconcellos, o Ministério Público do estado do Rio de Janeiro mobilizou-se contra o governo e realizaram a vigília institucional. A vigília era uma forma de protesto, sem o uso da greve, pois esse instrumento era vedado aos promotores

e procuradores. Assim, narra Navega, “estabeleceu-se que o promotor estaria em vigília institucional. Todos ficavam na Associação do Ministério Público vinte e quatro horas: ninguém dormia, ninguém ia em casa, ficava...”.[29]

Nesse ínterim, reunidos em Assembléia Geral, os participantes decidiram expulsão do governador dos quadros da AMPERJ. O então procurador-geral, Nelson Pecegheiro do Amaral minimiza a importância do acontecimento, mas confirma que em solidariedade ao governador também deixou os quadros da Associação[30].

A expulsão era uma medida carregada de simbolismo. Ruptura com o idílio da fusão. Acontecimento-fundador de uma identidade e autoimagem de instituição combativa, adversária do Poder Executivo, pronta para defender-se e, conseqüentemente, vir a defender a sociedade. Muiños, assim, nos resume a importância do movimento para a instituição:

foi a verdadeira fusão institucional (...) porque tanto o Estado do Rio como a Guanabara, aí sim se uniram. Digamos, tinham o inimigo comum que era o governo do estado, que estava solapando, estava reduzindo as prerrogativas, estava interferindo tragicamente nas questões institucionais. Então, acho que os dois lados se uniram e aí permitiu que aqueles que viessem a ingressar, já ingressaram sem numa situação melhor, mais amena.[31]

Aprendizado político que, junto à redemocratização do país, deu novo impulso às demandas da instituição ministerial. Uma das conseqüências não intencionadas da fusão foi a democratização da instituição. A fusão uniu, não só o órgão administrativo, mas as associações de classe. O que resultou na criação da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (AMPERJ) que, como assinalou Carlos Roberto Jatahy, é um dos “vértices do poder” no Ministério Público fluminense, além de núcleo de vínculos institucionais e associativos que se chocam, muitas vezes, com a Procuradoria-Geral[32]. O primeiro presidente da AMPERJ foi um membro do grupo de trabalho e pertencia ao quadro da Guanabara: o curador Everardo Moreira Lima.

A transformação da AMPERJ em um dos poderes no âmbito do Ministério Público é esclarecedor para entendermos as estratégias de legitimação feitas pelos membros do Ministério Público. Seu fortalecimento é resultado da atuação de nomes vindos do Ministério Público do antigo Rio de Janeiro. Nesse sentido, a memória coletiva identifica como um das conseqüências da fusão um *upgrade* institucional, uma vez que promoveu o encontro da expertise política fluminense com conhecimento do mundo político carioca. Antônio Carlos Biscaia é enfático na construção dessa imagem: “o Estado do Rio (...) tinha essa vocação política, enquanto que os da Guanabara eram mais conservadores, com nomes mais ilustres”[33].

Em 1982, realizou-se eleição direta para governador de estado. Ainda no período eleitoral, o Ministério Público manteve contato com os candidatos ao governo do estado do Rio de Janeiro e conseguiu que todos se comprometessem com duas reivindicações: a escolha do procurador-geral pela classe e melhores condições de trabalho. Era evidente, o impacto político da primeira reivindicação, uma vez que retirava, em parte, o cargo máximo da instituição da zona de influência do governador. A demanda não era pela eleição direta para procurador-geral, e sim pela eleição, pela classe, de uma lista tríplice, e o governador poderia escolher um dos três. Essa fórmula conciliatória foi aceita pelos candidatos. Leonel Brizola foi

eleito, e Antônio Carlos Biscaia narra da seguinte maneira os acontecimentos:

antes que ele [Brizola], já eleito, dissesse eu não vou cumprir, nós (eu era presidente da Associação) convocamos uma eleição e fizemos a eleição para procurador-geral em dezembro, antes dele tomar posse. E teve a maior repercussão. Os jornais todos: ‘Primeira vez que se realiza uma eleição para procurador-geral’. Os três nomes: Nicanor Fischer, o Sávio, Vitor Soberal Junqueira Aires. Os três nomes, com a votação. Então o fato foi consumado. O que fez com que o Brizola o cumprisse e nomeasse o Fischer como procurador-geral. O primeiro eleito[34].

Conquista política que, por ocasião da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988), passou a ser de toda classe e foi uma das bandeiras da participação ativa de membros do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro nos debates constituintes.

Terceiro momento crítico: a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) 1987-1988

Os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 são o último marco que gostaríamos de ressaltar. O foco é a atuação fluminense no *lobby* feito na ANC. Durante os debates constituintes, o Ministério Público do estado do Rio de Janeiro foi bastante atuante. Para Carlos Roberto Jatahy, a instituição fluminense foi “vanguardeira” na mobilização, pois “tinham apartamento alugado, participavam...”[35] Antônio Carlos Biscaia, um dos representantes fluminenses nessa mobilização em Brasília, define assim o espírito e os objetivos do grupo:

Nós sabíamos que tínhamos que colocar o Ministério Público na Constituição em uma posição de absoluta independência. E isso foi conseguido com muito trabalho. Eu acho que é uma vitória do Ministério Público de todo o país; mas o Rio de Janeiro teve um papel.[36]

De acordo com Marfan Vieira, esse papel a que se refere Biscaia foi o de organizar a primeira reunião, em Caxambu, com representantes dos ministérios públicos do Rio, de Minas Gerais e São Paulo, quando criaram um grupo nacional de acompanhamento dos trabalhos da Constituinte[37]. Iniciativa de Marfan, o encontro é um acontecimento vivido individual sem ressonância na memória coletiva. Nenhum outro depoente refere-se ao fato. Na memória coletiva, fato marcante foi a doação de recursos para financiar os representantes fluminenses em Brasília.

É importante destacar que mesmo sem desconsiderarem nem minimizarem o peso do Ministério Público paulista, liderança incontestada, os membros da instituição fluminense atribuem-se papel importante nas transformações das prerrogativas do MP. Isso é sublinhado quando relatam a mobilização que resultou na mudança da regra da escolha do Procurador-Geral. Com a nova Constituição ao Ministério Público tornou-se independente dos outros poderes. Manteve, porém, a nomeação do Procurador Geral da República no âmbito decisório do Presidente da República, só que a escolha recaiu, exclusivamente, entre os membros da carreira, com a aprovação do Senado. No caso dos órgãos estaduais, o cargo máximo do Ministério Público é o Procurador Geral de Justiça, indicado pelo Governador do Estado a partir de uma lista tríplice votada pelos próprios membros da instituição.

Outras também foram as conquistas do Ministério Público na Constituição de 1988:

controles sobre os poderes Executivo e Legislativo, a independência funcional de seus integrantes. Foi-lhe dado atuar na defesa do consumidor, na proteção do meio ambiente, no controle e defesa dos direitos constitucionais do cidadão e na defesa da criança e adolescente. Na atuação criminal, foi-lhe dado o controle externo da Polícia e instrumentos para condução de investigação. Todas essas conquistas deram cabo às assimetrias com o Poder Judiciário, e também retiraram o Ministério Público do âmbito do Poder Executivo, transformando-o no defensor da sociedade brasileira.

Por fim, a Constituição de 1988 encerrou um período de construção do Ministério Público fluminense, quiçá do Brasil. As novas prerrogativas e conquistas provocaram na instituição fluminense um recolhimento, um voltar-se para si mesma. Importa, agora, instrumentalizar o Ministério Público, assegurando dotações orçamentárias cada mais robustas que permitem maiores salários, melhorias tecnológicas, condições de trabalho e a renovação constante dos quadros da instituição com novos concursos. Portanto, no pós-1988, legitimado pela Constituição, o Ministério Público fluminense concentrou-se na imagem da eficiência técnica e humana, que consolidou uma grande autoestima e autoimportância e uma visão de mundo corporativista.

Considerações Finais

Como foi visto ao longo do texto, o conceito de trajetória de dependência é um referencial teórico metodológico bastante útil para se compreender a institucionalização de processos decisórios ou o estabelecimento de trajetórias institucionais. No caso em tela, a vivência de momentos críticos comuns orientou as ações dos indivíduos que atuavam no Ministério Público fluminense, e levou a construção de legados. Por outro lado, a literatura sobre memória social, nos ajudou a investigar a construção identitária da instituição ministerial fluminense. Michel Pollack destaca que “a memória é um elemento constituinte do sentimento de identidade”[38]. Ainda o mesmo autor, afirma que a memória e a identidade são valores em constante disputa, o que configura que a memória é um fenômeno construído socialmente. Essas são observações pertinentes quando refletimos sobre o que dá sentido de pertencimento à instituição ministerial fluminense. Num outro vértice, a produção discursiva de reconstrução de sua história, ou seja, o projeto de regaste da memória da instituição re-significa experiências *pari passu* consolidar acontecimentos, lugares e personagens. O que, por outro lado, é silenciar e é esquecer.

Na narrativa de construção da memória do Ministério Público do estado do Rio de Janeiro os *momentos críticos*, nas falas dos entrevistados - a fusão, a vigília e a Constituição - simbolizam o nascimento, com a fusão; a infância e adolescência, as mobilizações da vigília institucional, e a mudança da regra de escolha do procurador-geral e, finalmente, a vida adulta com a Constituição. Essa linearidade permite aos seus membros contar a trajetória da instituição como uma trajetória militante e de vanguarda, sempre reforçando certa unidade institucional e, conseqüentemente, anulando qualquer fala concorrente.

Em relação às estratégias de legitimação em seus momentos de militantes, o Ministério Público fluminense apostou no conflito, fosse ele latente ou não. Caso emblemático da vigília, com seus desdobramentos e conquistas, servindo nas questões de auto-afirmação dos seus membros. Entretanto, é perceptível em todos os depoimentos que esse “período

áureo” da instituição ministerial fluminense acabou. O depoimento de Carlos Roberto Jatahy é, nesse sentido, emblemático. De acordo com ele, asseguradas as conquistas com a promulgação da Constituição de 1988 e resolvido o problema pecuniário, a instituição voltou-se para si mesma. A partir de então os membros do Ministério Público fluminense passaram a buscar a realização de melhorias de infraestrutura e tecnológicas, e que a defesa pura e simples da corporação tomou o espaço do militante e defensor da sociedade[39].

[1] O MINISTÉRIO PÚBLICO E A JUSTIÇA NO BRASIL. Organizadora Maria Tereza Sadek. São Paulo: Sumaré: Idesp; 1997. pág. 13.

[2] Para detalhes sobre a atuação do Ministério Público na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, ver Arantes, Rogério Bastos– *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo. Editora Sumaré/FAPESP/EDUC, 1997. Do mesmo autor, ver também *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo. Editora Sumaré, 2000.

[3] Couto, Cláudio. A longa constituinte: reforma do Estado e fluidez institucional no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, p. 51-86, 1998.

[4] Depoimento de Plínio Arruda Sampaio dado à autora no âmbito do projeto Reforma do Judiciário desenvolvido na FGV pelo CPDOC e a Escola de Direito do Rio de Janeiro – Direito-Rio.

[5] Sobre a atuação de membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul, ver: Axt, Gunter. (2003) – *De homem só a guardião da cidadania. História institucional do Ministério Público do Rio Grande do Sul (1941-2001)*. Porto Alegre: Procuradoria Geral de Justiça, memorial.

[6] GERSCHMAN, S. & SANTOS, M.A.B (2006) - O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. Vol.21, n.61, pp. 177-190; pág. 178.

[7] HALL, P. A. & TAYLOR, R. C. R.. (2003) – As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova* [online]., n.58, pp. 193-223.

[8] Idem, ibidem; pág. 194.

[9] Idem, ibidem, pág 196.

[10] KATO, J. – Path Dependency As a Logic of Comparative Studies: Theorization and Application. Paper presented at *Annual Meeting of American Political Science Association (APSA)*, San Francisco, August 29 – September 1, 1996; pág. 01.

[11] FERNANDES, A. S A - *Path dependency e os Estudos Históricos Comparados*. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB, São Paulo, n. 53, 1.º semestre de 2002. Pág. 1.

[12] COLLIER, D. & COLLIER, R – *Shaping The Political Arena. Critical Junctures, The Labor Movement, and regime Dynamics in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press; 1991; pág 789.

[13] Pierson, Paul - Increasing Returns, Path dependency, and Study of Politics. *American Political Science Review*, vol..94, n.2, june 2000, pp.251-267. Pág. 253-254.

[14] A pesquisa sobre o Ministério Público fluminense foi realizada em conjunto com Alzira Alves de Abreu, também pesquisadora e professora do CPDOC/FGV.

[15] HALBWACHS, M. - *A Memória Coletiva*. São Paulo: Ed. Centauro, 2004. Pág. 55.

[16] POLLACK, M.– Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol.1, nº 10; 1992. Pág. 201.

[17] Idem, ibidem.

[18] As informações históricas sobre a evolução do Ministério Público estão referidas à obra publicada pelo Centro de Memória do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – Breve histórico de uma antiga instituição. CPDOC/FGV - Ministério Público do estado do Rio de Janeiro, 2001.

[19] Idem, ibidem. Pág 22.

[20] O Ministério Público tornou-se titular exclusivo da ação penal pública; titular exclusivo do inquérito civil; titular, compartilhado com associações da sociedade civil, da ação civil pública; titular compartilhado da representação necessária para eventuais intervenções em Estado e em Município.

[21] Entrevista prestada por Raphael Cirigliano à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[22] Entrevista prestada por Luiz Roldão à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[23] Entrevista prestada por Tellius Memória à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[24] Entrevista prestada por Carlos Alberto Navega à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[25] Entrevista prestada por José Muiños Piñeiro à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[26] Entrevista prestada por Antônio Carlos Biscaia à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[27] Entrevista prestada por Carlos Alberto Navega à autora no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[28] Idem.

[29] Idem.

[30] Entrevista concedida à autora por Nelson Pecegheiro do Amaral no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[31] Idem.

[32] Entrevista concedida à autora por Carlos Roberto Jatahy no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[33] Idem.

[34] Idem.

[35] Idem.

[36] Idem.

[37] Entrevista concedida à autora por Marfan Vieira no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.

[38] POLLACK, M. (1992) – Memória e identidade social. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, vol.1, nº 10; pág. 205.

[39] Entrevista concedida à autora por Carlos Roberto Jatahy no âmbito do projeto Memória do Ministério Público do Rio de Janeiro.