

REDEMOCRATIZAÇÃO E RESISTÊNCIA: O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DIFUSOS E A HISTÓRIA DA PRIMEIRA AÇÃO CIVIL PÚBLICA EM GOIÁS (1987-1989)

REDEMOCRATIZATION AND RESISTANCE: THE RECOGNITION OF DIFFUSE RIGHTS AND THE HISTORY OF THE FIRST PUBLIC CIVIL ACTION IN GOIÁS (1987-1989)

Fernando Lobo Lemes*
fernando.lemes@ueg.br

Thalles Murilo Vaz Costa**
thalles_murilo@hotmail.com

RESUMO: O artigo tem como objeto a memória e a história da primeira ação civil pública do MPMGO, impetrada em 1987 pelo então promotor de justiça Sullivan Silvestre, cujo escopo era a defesa do meio ambiente. O objetivo é demonstrar as dificuldades em operacionalizar a ação civil pública e tutelar dos direitos difusos no cenário anterior à Constituição de 1988. A hipótese adotada é que antes da reconstrução institucional havia um conflito interno no MPMGO sobre o uso da ação civil pública. A direção, ancorada no modelo ministerial da ditadura civil-militar, vacilava quanto à aplicação dos novos direitos. Porém, uma série de membros, principalmente os também vinculados ao movimento da abertura política, valeram-se de sua habilidade e senso de oportunidade para usar as novas atribuições, dando roupagem adequada à instituição no momento que se abria com a redemocratização brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público de Goiás; Direitos Difusos; Ação Civil Pública.

ABSTRACT: This article deals with carnival parties in neighborhoods located on the banks of the Guamá River (Guamá, Condor, and Jurunas), reported on the pages of newspapers (A Província do Pará, Jornal do Dia, and O Liberal) that circulated in the capital of Pará, in the middle of the 20th century. In these parts, an urban dynamic was identified in which recreational and social experiences stood out, marked by strong police surveillance, and which, through complaints or negative representations about those locations, became constant, inhibiting and monitoring the experiences of these subjects. The multiple ways of living in those areas, as well as perceiving them, expressed through the relationships that were established daily and often brought together or distanced those who passed through there, allowing them to be seen as a founding part of a festive culture in Belém, a culture that, throughout that time, was of interest not only to suburban residents but also to people who identified with it.

KEYWORDS: Public Prosecutor's Office of Goiás; Diffuse Rights; Public Civil Action.

Introdução

O texto é resultado de quase três anos de pesquisa nos arquivos do Ministério Público de Goiás e tem como objeto de estudo a história e a memória de uma ação civil pública impetrada em 1987 na comarca da Cidade de Goiás. Como será demonstrado, para muitos

* Doutor em História pela Université de la Sorbonne Nouvelle – Paris 3 (École Doctorale 122). Professor no Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Membro da Rede de Estudos Ibéricos e Ibero-americanos (REIA).

** Doutorando em História pela Universidade Federal Fluminense. Professor concursado na Secretaria Estadual de Educação-GO desde 2010, com experiência na Educação Básica e Superior (rede pública e privada).

membros antigos da instituição, esta foi a primeira ação do tipo operacionalizada no estado, inaugurando a tutela ministerial do meio ambiente via ação civil pública.¹

Na ocasião, o promotor de justiça Sullivan Silvestre mobilizou as atribuições contidas na lei nº 6.938/1981 (instituidora da Política Nacional do Meio Ambiente), na lei complementar nº 40/1981 (primeira lei orgânica do MP) e na então recente lei nº 7.347/1985, conhecida como lei da ação civil pública, dando início a uma série de medidas judiciais que buscavam frear a atividade garimpeira ilegal nas margens do Rio Vermelho, na região da mencionada cidade.

Partindo dos vestígios deixados pela indigitada ação civil pública do MPMG, o foco se concentra no cenário de afirmação dos direitos difusos e de reconstrução institucional em voga nos anos 1970 a 1990, décadas em que o Ministério Público brasileiro passou por transformações que o fortaleceram constitucionalmente e ampliaram suas atribuições no processo judicial, mudando até mesmo a forma como a sociedade enxergava seus membros.

Por reconstrução institucional entende-se, primariamente, a mudança da posição constitucional do MP, deixando de ser um anexo do executivo e ganhando autonomia relativa. Secundariamente, a expressão também aponta para a ampliação de funções na seara do processo civil – mitigando a imagem do(a) promotor(a) acusador e fazendo surgir a figura do defensor da democracia e dos direitos difusos, pautas com apelo social.

Essa mudança de perfil tem como marcos normativos iniciais o Código de Processo Civil de 1973 e a Emenda Constitucional nº 7 de 1977. Esta última, redigida pelos militares durante o recesso do Congresso Nacional, tinha como escopo centralizar a administração da justiça brasileira, reformando o poder judiciário e abrindo a perspectiva da reforma do MP dos estados, conforme o parágrafo único do artigo 96 da Constituição de 1967, então modificada.

O processo continuou nos anos 1980 e vieram a lei orgânica do MP dos estados (1981), a lei da política nacional do meio ambiente (1981) e a lei da ação civil pública (1985), sem

¹Desde Foucault e sua crítica genealógica, os historiadores têm desconfianças quanto à definição do “primeiro” em suas pesquisas, exatamente pela carga metafísica e quase religiosa inerente ao conceito. Nas fontes consultadas, nota-se um esforço de parte dos antigos membros pela criação de um mito de origem em Sullivan Silvestre, apresentando-o como uma espécie de modelo de promotor moderno do MPMG. No entanto, é praticamente impossível saber se alguma ação civil pública foi impetrada antes de 1987 numa comarca goiana. Porém, ressalvas feitas, o certo é que a ação civil pública em destaque foi eleita como modelo de pioneirismo na própria época (como mostra o Boletim da AGMP), inaugurou o destaque midiático em torno de ações do tipo e foi reconhecida pelo poder judiciário, fatos que justificam considerá-la como “primeira”, mesmo não sendo completamente pacífico o tema nem mesmo na memória institucional.

esquecer a Constituição de 1988 e as Cartas estaduais. Na década seguinte, a edição do código de defesa do consumidor (1990) e do estatuto da criança e do adolescente (1990) confirmaram o crescimento das atribuições e a mudança de perfil do Ministério Público brasileiro, assumindo a defesa de outros direitos difusos.

As fontes pesquisadas – o Boletim da Associação Goiana do Ministério Público (AGMP) e os relatos orais de antigos membros – testemunham o desenrolar de um conflito no MPMGO no interregno em comento. No topo da instituição, um grupo de membros com atuação destacada nos tempos do regime civil-militar era cauteloso (ou até resistente) quanto à assunção das novas atribuições na esfera do processo civil.

Outro grupo de membros – em geral, mais jovens e enfileirados na AGMP – tendia a ser mais afinado com o novel modelo, partindo destes a iniciativa pela edificação da nova roupagem institucional, orientada para o processo civil em detrimento do penal. Como dito, o crescimento das competências cíveis foi uma característica marcante da trajetória do MP desde os anos 1970, aproximando-o dos movimentos sociais.

O texto se divide em três partes. Na primeira, consta uma rápida contextualização do surgimento dos direitos difusos no Brasil. Em seguida, analisa-se como a literatura especializada tem tratado a relação entre o Ministério Público, os direitos difusos e a política. Por fim, destacam-se a história e a memória da pioneira ação civil pública do MPMGO, analisando as dificuldades epocais para um promotor operacionalizar as novas atribuições e os possíveis benefícios que o manejo da ação civil pública trazia ao agente ministerial e à própria instituição no panorama da redemocratização.

Breve histórico dos Direitos Difusos

Para os objetivos do texto, é necessário fazer uma rápida incursão no cenário de aparecimento da ação civil pública e dos direitos difusos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como explicitar os momentos decisivos que levaram o Ministério Público a apropriar-se dos dois citados mecanismos jurídicos.

Os princípios basilares da atual legislação civilista foram lançados pelo Código Civil (1804) e pelo Código Comercial (1807), construídos no governo de Napoleão Bonaparte, na França. Apesar de tratarem de matérias diferentes, ambos privilegiavam, à moda do

jusnaturalismo iluminista, a vontade individual, a propriedade privada e a liberdade contratual como sustentáculos do direito civil.

Naquele ambiente de crítica ao Antigo Regime, particularmente ao chamado direito dos intermediários (os antigos estatutos das corporações de ofício, por exemplo), a lei civil codificada reforçou seu caráter individualista e burguês, pois ela deveria “superar e excluir a tradição do *ius commune* medieval, corporativa e confusa para os padrões do racionalismo moderno” (Lopes, 2009, p. 191).

Como diz Wolkmer (2015, p. 140), “os influxos da legislação napoleônica alcançaram o Brasil, mas de forma comedida”. Isso porque a manutenção da escravidão num Estado teoricamente liberal impediu uma maior aproximação com a legislação francesa (as pessoas escravizadas não eram consideradas civis em solo brasileiro). Por seu turno, o aspecto patriarcal e individualista da legislação produzida no século XIX, assim como a implícita separação entre direito civil e comercial, atestam as influências da codificação francesa neste país latino-americano.

O legado individualista, como lembra Bolque (1999, p. 175-176), adentrou ao século XX e manifestou-se também na legislação processual civil brasileira. Analisando o texto do antigo Código de Processo Civil (1973), o último autor anotou: “toda nossa legislação processual civil traz ínsita a ideia individualista que vigorava até pouco tempo. Institutos como o das partes, da legitimação para agir, do interesse processual, da sentença, da coisa julgada que faz lei entre as partes, demonstra a índole egoísta de nossa legislação”.

Com essa afirmação, este promotor de justiça apontava para o fato da primeira legislação processual civil quase não prever casos de legitimação extraordinária (quando outra pessoa/instituição pode ingressar em juízo em nome de terceiros), predominando a regra de somente o próprio lesado/indivíduo ter competência para demandar o judiciário na defesa de seus interesses.

Assim, como as bases do processo e do direito civilista concentravam-se no indivíduo, somente ele próprio ou, subsidiariamente, seus legitimados ordinários (filhos, cônjuge, pais) poderiam representar os interesses em juízo. O processo coletivo era basicamente desconhecido.

Essa concepção predominante no CPC/1973, diferente da do atual CPC/2015, limitava ou impedia que, por exemplo, o Ministério Público e/ou associações privadas iniciassem ações na justiça em prol de pessoas sem vínculos diretos com estes organismos.

Além da impossibilidade jurídica de um terceiro ingressar no judiciário para tutelar interesses que dizem respeito a indivíduos indeterminados, outra consequência negativa era o não reconhecimento de direitos difusos no ordenamento jurídico brasileiro. Por óbvio, seria uma contradição a existência de direitos materiais coletivos – como o meio ambiente, que possui titulares indefinidos, indetermináveis e não limitados a um só indivíduo – sem o reconhecimento da possibilidade jurídica do processo coletivo.

A quebra do paradigma individualista no processo civil foi lenta e um dos primeiros passos deu-se com a lei nº 4.717/1965, que regulou a ação popular. Na antiga redação do seu artigo 1º, a norma estabelecia que “qualquer cidadão” era parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio das pessoas públicas e de certas entidades privadas, protegendo bens de valor econômico, estético, artístico ou histórico.

Desse modo, simultaneamente, reconhecia-se que certos bens e direitos tinham titular indefinido (como obras de arte ou paisagens naturais), podendo ser defendidos na justiça por qualquer cidadão brasileiro. Essa lei não atribuía legitimidade ao MP para propor a ação popular, mas possibilitava seu ingresso como substituto em caso de desistência do autor (*custos legis*, ou seja, quando o MP atua na condição de fiscal do cumprimento da lei).

Nos anos 1980, durante a transição controlada para a democracia, a legislação brasileira se abriu ao processo coletivo e ao reconhecimento dos direitos difusos, acompanhando o movimento já em curso nos EUA e na Europa. Em festejada obra, Cappelletti e Garth (1988, p. 133) denominam de “segunda onda das reformas de acesso à justiça” a abertura dos ordenamentos jurídicos ocidentais aos direitos difusos. Tratava-se de uma mudança de paradigma, como já aventado.

Neste panorama, destaca-se no Brasil a lei nº 6.938/81, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, “primeira a formalizar a existência de um direito difuso – o meio ambiente” (Arantes, 2002, p. 52).

Diferente dos tradicionais direitos civis, os difusos têm natureza transindividual e pertencem a uma coletividade não determinada, além de serem indivisíveis. Tomando o direito ao meio ambiente equilibrado como exemplo, a poluição do ar por uma empresa de grande porte prejudica um número inestimável de pessoas, daí a natureza coletiva de ações que tutelam tais direitos.

A supracitada norma criou a chamada ação de responsabilidade civil e criminal, de natureza coletiva, semelhante à ação popular. Porém, diferente dessa última, a lei de 1981 “conferiu monopólio do uso da primeira ação coletiva brasileira ao Ministério Público” (Arantes, 2002, p. 52). Em termos legais, inicialmente, a tutela do meio ambiente ficou circunscrita ao âmbito ministerial.

No contexto da redemocratização, o Ministério Público brasileiro tornou-se legitimado extraordinário nas principais leis a incorporarem direitos difusos ou normatizar sua tutela. Um desses diplomas foi a lei da ação civil pública nº 7.347/1985 – que regulava, dentre outras matérias, a responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente (inciso I) e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso III).

O próprio nome da lei – “ação civil pública” – atesta os estreitos vínculos entre a citada e o processo de fortalecimento do MP brasileiro no final da ditadura civil-militar, pois, conforme Arantes (2002), esta nomenclatura, atécnica aos olhos do Direito, foi inscrita no texto da lei pelo *lobby* de promotores junto aos legisladores. Para marcarem a presença ministerial nos direitos difusos, o título guardava correspondência com a “ação penal pública”, monopolizada pela instituição até hoje.

A primazia do Ministério Público na tutela dos direitos difusos e no manejo do processo coletivo pode ser verificada no texto da Constituição de 1988. No artigo 127, a Carta Magna determina que o MP é 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 artigo 129, inciso III, atribui-se ao MP a promoção do inquérito civil e da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Verifica-se o fato de o próprio constituinte originário conferir aos agentes ministeriais prerrogativas especiais na propositura da ação civil pública no regime democrático que então se abria. Promotores e procuradores tiveram participação especial na Assembleia Constituinte (1987) e atuaram diretamente na redação dos artigos fixados na Carta de 1988.

Para os propósitos deste texto, será focalizado o recorte temporal intermediado pela lei da ação civil pública (1985) e pela promulgação das Cartas federal e estadual (1989), tomando como tema de estudo o percurso histórico inicial do Ministério Público de Goiás na tutela dos direitos difusos, sobretudo o meio ambiente.

Porém, antes de empreender a análise daquela por muitos considerada a primeira ação civil pública do MPGO – marco fundamental da incorporação dos direitos difusos no estado de Goiás –, faz-se precisa uma rápida síntese de como o pensamento acadêmico tem explicado a relação do Ministério Público com o processo coletivo, os direitos difusos e a política brasileira, inclusive para posicionar este artigo perante os problemas levantados pela bibliografia.

Ministério Público, Direitos Difusos e Democracia: diferentes perspectivas

Esmiuçando a bibliografia científica consultada, pode-se ver duas linhas explicativas da relação entre a ação civil pública e o Ministério Público brasileiro, ambas as perspectivas publicadas originariamente como teses de doutorado na Universidade de São Paulo (USP). A primeira, originada do âmbito da ciência política, foi feita por Rogério Bastos Arantes (2002). A segunda, vinda da sociologia, é de autoria de Débora Alves Maciel (2014).

Bastos Arantes fez um estudo de caráter institucional e ideológico do Ministério Público. Sua intenção era explicar o fenômeno da judicialização da política e da politização da justiça no Brasil, demonstrando “como o Ministério Público brasileiro se transformou no agente principal da judicialização da política no Brasil hoje” (Arantes, 2002, p. 15).

A análise dele concentra-se em duas frentes: a institucional e a ideológica. Na primeira, o autor explica a grande transformação da identidade ministerial operada nos anos 1980, com a guinada rumo ao processo civil (direitos difusos e ação civil pública) em detrimento do antigo vínculo com o processo penal.

Num curto lapso de tempo, desfazia-se a imagem do promotor acusador no tribunal do júri (em vários casos, rigoroso com réus mais pobres e conivente com os ricos) e

inaugurava-se a do promotor defensor das causas sociais e da democracia. Na segunda frente, destaca que essa reconstrução institucional foi produto direto do voluntarismo político (ativismo judicial) dos membros ministeriais, sobretudo os do Ministério Público de São Paulo e do Rio Grande do Sul, em sintonia com líderes das associações sindicais da categoria espalhadas pelo país.

No argumento do autor, foi esse voluntarismo o principal fator da reconstrução institucional. Por consequência, nesta perspectiva a influência de um grupo de promotores e procuradores renomados, infiltrados nos poderes executivo e legislativo, constituiu a causa central da transformação do MP nos anos 1980 e 1990. Em suas palavras:

A história da reconstrução institucional do Ministério Público brasileiro é uma história de sucesso. Em menos de vinte anos, a instituição conseguiu passar de mero apêndice do Poder Executivo para a condição de órgão independente e, nesse processo que alterou sua estrutura, funções e privilégios, o Ministério Público também abandonou seu papel de advogado dos interesses do Estado para arvorar-se em defensor público da sociedade (Arantes, 2002, p. 19).

Ainda na citada obra, durante a ditadura civil-militar, os membros ministeriais com grande influência política utilizaram-na com o intuito de ampliar as atribuições/competências da instituição na seara do direito processual civil. Para legitimarem a mudança, resgataram conceitos do paternalismo estatal típico do pensamento conservador nacional, valendo-se do velho argumento sobre a incapacidade da sociedade civil brasileira se autotutelar, necessitando da ajuda estatal (no caso, do próprio MP).

O autor destaca o papel do artigo 82, inciso III, do CPC/1973 nesse processo histórico, o qual legalmente transformou o Ministério Público em defensor do interesse público. Foi a partir do preenchimento do vago conceito de interesse público que a instituição passou a ocupar espaços que, na visão dele, deveriam ter sido preenchidos por organismos não estatais nascidos diretamente da sociedade.

Sobressai das palavras do cientista político uma visão negativa sobre a atuação do MP no processo de incorporação da tutela dos direitos difusos. Arantes vê no discurso e na prática dos promotores e procuradores resquícios da tradição autoritária e paternalista de pensadores como Oliveira Vianna, segundo a qual a sociedade brasileira é hipossuficiente e cabe ao Estado tutelar os fracos cidadãos (e não procurar meios para prover sua autonomia).

Para corroborar a afirmação, é exemplar a forma como o autor explica o destaque dado ao MP no texto da lei da ação civil pública:

Em termos gerais, portanto, a Lei 7.347/1985 significou uma grande vitória do Ministério Público, a começar pela denominação ação civil pública, imprecisa tecnicamente, mas que teve a clara intenção de estabelecer um papel predominante para o Ministério Público: primeiro, porque invocava o seu equivalente no direito penal – a ação penal pública – cujo titular é o Ministério Público; segundo, porque restabelecia a linha de continuidade com as leis do início da década, que vinham construindo o monopólio do Ministério Público também nas ações coletivas (deve-se lembrar que tanto a lei ambiental 6938 quanto a Lei Complementar 40, ambas de 1981, tinham previsto a ação civil pública para uso exclusivo pelo Ministério Público) (Arantes, 2002, p. 66).

Ele estabelece uma linha de continuidade entre as leis nº 6.938/81, LC nº 40/81 e nº 7.347/85, argumentando ter sido o *lobby* político de agentes ministeriais o fator fundamental para o crescimento das atribuições.

O problema dessa perspectiva está em conferir demasiado peso aos fatores intracorporativos na definição da nova roupagem ministerial. Assim, desconsiderou-se as conexões entre a instituição, os chamados novos movimentos civis dos anos 1980/1990 e o processo de abertura política brasileira, perdendo de vista um ângulo importante na análise sobre o histórico da reconstrução do Ministério Público.

Luiz Werneck Vianna e Marcelo Burgos (2002, p. 399) interpretam a relação entre incorporação dos direitos difusos e o MP de forma diferente, apresentando aqueles anos como um momento de reflexão interna sobre o perfil institucional. Em suas palavras: “o Ministério Público, que naquele período se preparava para a transição democrática e realizava um importante esforço de reflexão acerca de seu papel institucional, percebe na questão do meio ambiente uma dimensão central para suas novas atribuições institucionais”.

Os autores, após ampla pesquisa em ações civis públicas no Rio de Janeiro, entendem ser a problemática ambiental a porta de entrada para uma nova relação entre o Ministério Público e os movimentos sociais, tornando a instituição uma representante e defensora dos interesses da sociedade no contexto da redemocratização, judicializando demandas que estavam nas ruas.

Assim, ao tutelar os direitos difusos via ação civil pública, a instituição “não se tem comportado como expropriadora de papeis da sociedade”, como pensa Arantes (2002). Pelo

contrário, tem estimulado a “presença da sociedade nessas ações seja como autora de ações judiciais, seja na provocação do Ministério Público” (Vianna; Burgos, 2002, p. 484).

Sem negar a face corporativista e privilegiada pela qual o Ministério Público alçou ao atual patamar constitucional, os autores apontam que as ações civis foram responsáveis por canalizar à justiça uma série de demandas autenticamente populares e com relativo grau de satisfação e resultado. Portanto, ao invés de usurpar o papel da sociedade, a instituição tem sido um canal de resolução de suas demandas, contribuindo para o processo democrático de acesso à justiça.

Em interessante artigo, Débora Alves Maciel e Andrei Koerner descortinam maiores detalhes sobre a relação entre a defesa dos direitos difusos e o Ministério Público. O autor e a autora demonstram como “oportunidades políticas abertas pela transição contribuíram para impulsionar o movimento do MP para as redes pró-democracia, e renovar alianças e estratégias de ação coletiva para além do lobby” (Koerner; Maciel, 2014, p. 100).

Nessa visão, o MP conseguiu nutrir-se de um ambiente favorável para sua reconstrução institucional nos tempos da redemocratização, semelhante ao exarado em Vianna e Burgos (2002). Nos anos 1980, o movimento ambiental consolidava-se no Brasil e vários membros ministeriais tinham vínculos com tais associações. A aproximação com os movimentos sociais tornou a instituição uma canalizadora das novas demandas, as quais ganharam visibilidade midiática na medida em que eram cada vez mais judicializadas.

Além disso, internamente, o movimento em prol da abertura política serviu para consolidar o discurso sobre a defesa da democracia no próprio Ministério Público. Na dicção de Koerner e Maciel, a pesquisa destacou: “as condições sociopolíticas sob as quais a pauta institucional foi vinculada ao movimento geral pela democratização e, assim, angariou legitimidade pública como alternativa viável para o sistema político responder às pressões sociais para a democratização do judiciário (KOERNER; MACIEL, 2014, p. 100).

O argumento central do artigo aponta que o novo perfil institucional do MP é produto do contexto da transição política nacional e do intercâmbio entre membros ministeriais e a sociedade. Promotores e promotoras, procuradores e procuradoras se envolveram diretamente no processo de redemocratização na medida em que as instituições judiciais

foram percebidas como elemento central do novo regime democrático a ser construído no fim da ditadura civil-militar.

O autoritarismo demonstrado na reforma do sistema de justiça levada a cabo pelos militares (resultante nas leis orgânicas da magistratura e do MP, respectivamente, LC nº35/1979 e LC nº 40/1981) serviu para afastar o regime político em crise de muitos juristas, aproximando vários membros do Ministério Público ao movimento mais amplo da sociedade brasileira que reclamava pela redemocratização. Segundo suas palavras:

O processo de mudança institucional do Ministério Público é parte da dinâmica mais ampla da transição política brasileira. O regime militar não só bloqueou as demandas dos Ministérios Públicos estaduais de autonomia institucional e funcional como as contrariou, eliminando a autonomia precária do PGR e sobrepondo um modelo de subordinação ao Poder Executivo. O projeto centralizador da reforma do Judiciário de 1974-77 acabou promovendo a aproximação dos juristas com a mobilização pró-democracia em dois sentidos. Por um lado, favoreceu alianças entre os movimentos associativos das carreiras jurídicas, a oposição política do MDB e grupos da sociedade civil a favor de redemocratização e do estado de direito. Por outro lado, contribuiu para que as demandas corporativas e institucionais fossem incorporadas à pauta dos movimentos ligados aos protestos anti regime. Nesse sentido, a volta ao estado de direito passou a significar também o fortalecimento e o insulamento das instituições judiciais. (Koerner; Maciel, 2014, p. 113).

A referida aproximação resultou no compartilhamento de ideias e concepções entre a sociedade civil e o Ministério Público no cenário da constituinte, facilitando o intercâmbio de propostas entre os membros da instituição, os políticos centristas e as lideranças da esquerda democrática, como notoriamente foi o ex-promotor Plínio Arruda Sampaio. Diversos grupos da sociedade civil organizada eram favoráveis à participação do MP na tutela dos direitos difusos e do regime democrático.

Portanto, os agentes ministeriais não estavam ligados apenas ao MDB e ao chamado “centrão”, e suas raízes se estendiam às ruas na medida em que judicializavam demandas sociais outrora invisíveis ao sistema de justiça e à política.

Conciliando as diferentes interpretações, o texto passa ao estudo de caso da primeira ação civil pública com grande impacto social proposta pelo Ministério Público de Goiás, interpretando os bastidores institucionais e explicando o papel dos agentes ministeriais naquela quadra histórica.

Em defesa da bacia do Rio Araguaia: um estudo de caso da Primeira Ação Civil Pública Do MPGO

A região da nascente do Rio Araguaia fica nas proximidades da atual fronteira entre os Estados de Goiás e Mato Grosso, mais precisamente no município de Mineiros-GO. Porém, a bacia do Araguaia é repleta de grandes afluentes (como o Rio das Garças, o Rio Claro, o Rio Vermelho) que se estendem pelo interior do Brasil.

É importante destacar a importância desse espaço geográfico na história do país. No período colonial, a escravização dos indígenas e a mineração serviram como atividades econômicas a justificarem o esforço de interiorização da colonização, num cenário em que Portugal e Espanha discutiam as fronteiras da América do Sul e redefiniram seu desenho com a aprovação do Tratado de Madri (1750).

Nos séculos XVII e XVIII, os bandeirantes paulistas se consolidaram como agentes da expansão da colonização portuguesa pelo sertão, habitado por diversas comunidades indígenas. Dessa ocupação surgiram os primeiros núcleos urbanos da região central do atual Brasil, como a Vila Real do Senhor Bom Jesus de Cuiabá (1727) e a Vila Boa de Goiás (1739).

Sabe-se que essas localidades guardam parcela significativa do patrimônio cultural e histórico brasileiro, seja material ou imaterial. Prova disso é que a Cidade de Goiás teve seu centro histórico tombado pelo Iphan em 1978 (Cuiabá foi em 1993) e, em 2001, foi declarada Patrimônio Cultural mundial pela Unesco, reconhecendo a singularidade de seus monumentos urbanos e de sua paisagem ecológica.

Nos anos 1980, a região pioneira do povoamento colonizador português em Goiás era ameaçada pelo garimpo, novamente. Pelas informações do Boletim da Associação Goiana do Ministério Público (AGMP) – informativo oficial do órgão sindical criado em 1967 e de grande importância na trajetória do MPGO –, em 1982 estava a pleno vapor o garimpo ilegal na bacia do Rio Vermelho, que compreendia localidades como Aruanã e a Cidade de Goiás. Em 1986, já eram 6 mil garimpeiros e, em 1989, ultrapassavam 15 mil.

A legislação da época considerava o garimpo uma atividade manual, mas, na prática, era industrial, pois usava-se na extração do ouro um maquinário composto de bombas de água com dragas de extração de sedimentos. Além disso, a poluição causada pelo mercúrio trazia sério prejuízo aos rios.

Consoante o Boletim da AGMP (1989, p. 4), em 1987 o então segundo promotor de justiça da comarca de Goiás, Sullivan Silvestre, impetrou uma ação civil pública “com base na lei nº 7.347/1985, que permite a paralisação de qualquer atividade que degrade o meio ambiente, e num relatório da Secretaria do Meio Ambiente de Goiás”.

Nesta ação pedia-se o fim do garimpo ilegal na bacia do Rio Vermelho, compreendendo um território de cerca de 200 km de extensão. Importante anotar a participação do executivo nos bastidores do ajuizamento da ação civil pública, haja vista o relatório do secretário do meio ambiente, Valterli Guedes, ser um dos fundamentos para a propositura.

Em agosto de 1988, passados vários meses desde a inicial, o juiz de direito Luiz Eduardo de Souza (2ª vara cível da comarca de Goiás) concedeu liminar ordenando a paralisação do garimpo em Aruanã. Tal decisão contrariava um forte setor da economia local e dava ouvidos às reclamações dos movimentos de resistência e defesa do meio ambiente. Dessa forma, os direitos difusos iniciaram sua trajetória nas comarcas goianas.

Dez dias depois, “sob alegação de falta de apoio militar e ameaças contra sua pessoa” (Boletim da AGMP, 1989, p. 4), o magistrado revogou a liminar. Ao que tudo indica, os garimpeiros ameaçaram a vida do juiz e a polícia era conivente com aqueles, fatos que justificaram a revogação.

No ano seguinte, como desdobramento da primeira ação, o magistrado da 1ª vara cível da comarca de Goiás, Antônio Carlos Luiz de Freitas, julgou procedente uma ação cautelar pedindo de retirada de milhares de garimpeiros das margens do rio Uru. O Boletim da AGMP (1989, p. 4) assim noticia o feito:

Julgando uma ação cautelar inominada ajuizada pelo Ministério Público, através do 2º Promotor de Justiça da Comarca de Goiás Sullivan Silvestre Oliveira e do Coordenador das Curadorias Especializadas e do Meio Ambiente Areovaldo Moreira Barra, o juiz Antônio Carlos Luiz de Freitas, da 1ª Vara Cível da Comarca de Goiás, determinou a pronta e imediata retirada de todos os que estejam praticando a atividade garimpeira na bacia do rio Uru, compreendendo-se dentre outros os ribeirões Praia e Cabra. No mesmo despacho o magistrado determinou a apreensão das máquinas e equipamentos utilizados para a prática de tal atividade, nos termos da lei em vigor.

Em 1989, época dos últimos fatos narrados e no início da vigência da atual Carta Constitucional, a defesa do meio ambiente era ainda tão incipiente no estado que, durante a palestra “Tutela Ambiental”, proferida num evento em Goiás, o promotor de São Paulo,

Antônio Herman Benjamin, admoestava os membros do MPGO por não terem requisitado um estudo do impacto ambiental causado pelo depósito do lixo contaminado pelo Césio 137, localizado em Abadia de Goiás, outro grave problema ambiental surgido em 1987 (Boletim da AGMP, 1989, p. 5).

O impacto daquela ação civil pública na memória e história do MPGO pode ser medido pela frequência na qual ela é mencionada por membros com atuação no pretérito institucional. Em 2008, trinta entrevistas foram gravadas no Projeto Memória do Ministério Público em Goiás, registrando as lembranças de experiências profissionais dos anos 1950 até o presente.

Por trás dessa iniciativa, havia um projeto institucional mais amplo, comemorando o aniversário de 20 anos do modelo de Ministério Público consolidado pela Carta de 1988, bastante aclamada nos relatos.

Tais vídeos foram textualizados entre 2018 e 2019 e consubstanciaram dois importantes livros, intitulados “O MP na comarca: exército de um homem só” (MENDONÇA, 2018; 2019). O conteúdo dos depoimentos é fonte de inestimável valor para esse texto.

Nas entrevistas, quando perguntados sobre uma ação ministerial com grande repercussão sobre a sociedade goiana, diversos promotores e promotoras apontaram para a ação civil pública de Sullivan Silvestre como pioneira na tutela do meio ambiente e no manejo da própria ferramenta processual. Como relembra a ex-procuradora de justiça Yara Alves (apud Mendonça, 2019, p. 344):

Sullivan foi meu colega de concurso de Ministério Público. Atingiu a maioria quando colou grau e, em seguida, passou no concurso do Ministério Público. Naquela época, quando se atingia a maioria, quando não se tinha 21 anos de idade e colava-se grau era como uma emancipação. Ele foi pioneiro; é bom lembrá-lo. Pioneiro na defesa intransigente do meio ambiente, do Rio Vermelho, que era muito poluído pelo mercúrio da extração de ouro. Eu o admirava muito pelo pioneirismo, pela coragem. Ele foi muito corajoso naquele episódio dos garimpeiros do Rio Vermelho.

Amigo de Sullivan Silvestre e procurador de justiça aposentado no MPGO, Roldão Izael Cassimiro² lembrou-se dos tempos em que era diretor do CAOPE (Centro de Apoio às Promotorias Especializadas) e trabalhava com o mencionado. Sobre ele, afirmou o seguinte:

²Em sua entrevista, Roldão afirma ter sido uma ação de sua própria autoria – e não a de Sullivan – a pioneira na tutela dos direitos difusos em Goiás.

Chamei o Sullivan para o meio ambiente, que já vinha tendo uma função destacada na Cidade de Goiás, onde ele já tinha expulsado [os garimpeiros] das margens do Rio Vermelho, que estava totalmente degradada em função da retirada de ouro, essas coisas todas. Não é só a bacia do Rio Vermelho, mas todas as bacias daquela região. E ele já tinha retirado de lá 37 mil garimpeiros por meio das ações civis públicas (Cassimiro apud Mendonça, 2019, p. 249).

Convém contextualizar o cenário institucional da época desta ação civil pública para facilitar a compreensão das consequências em operacionalizar esse mecanismo processual. Em 1987, os membros do MPGO não gozavam da independência funcional e não raro uma ação proposta, seja civil ou penal, poderia resultar numa remoção forçada ou outro tipo de intervenção sobre a vida do agente. O procurador geral de justiça (PGJ) era membro da carreira e sua escolha era feita pelo governador sem eleição prévia entre os membros, garantindo grande margem de influência do executivo na alta administração do MPGO.

No período em comento, o PGJ era Amaury de Sena Ayres que, segundo parte dos depoimentos de ex-membros, não foi um entusiasta do uso da ação civil pública, pelo menos a princípio. Ele era próximo de Iris Rezende Machado, líder regional do MDB e governador de Goiás.

Nas palavras de Roldão Izael Cassimiro, o antigo chefe máximo da instituição via com ressalvas o ajuizamento de ações civis e criticava duramente os que as propunham, dizendo: “Esses promotores aí, Roldão, Eliseu, Sullivan, a Maria José também, o Umberto, são uns pipoqueiros. Vivem toda hora instaurando inquérito, promovendo ação [civil pública]”.

Contrapondo-se ao antigo PGJ, Cassimiro (*apud* Mendonça, 2019, p. 265-266) afirmou: “Mas foram esses Promotores ‘pipoqueiros’ que mudaram a cara do Ministério Público. Hoje o Ministério Público tem uma credibilidade incrível em qualquer lugar que a gente possa ir”. Para corroborar sua fala, citou outras ações civis de grande impacto no estado.

A hipótese norteadora deste trabalho defende que, no cenário de afirmação dos direitos difusos e reconstrução institucional de 1980 ao início de 1990, houve no MPGO um conflito interno entre os membros – tanto ideológico, quanto geracional.

No topo da instituição, um grupo de líderes, já identificados com o modelo penalista e remanescentes do regime civil-militar, vacilava na afirmação do novo perfil institucional, reticente quanto às ferramentas trazidas em diplomas como a lei nº 7.347/1985.

Na Associação Goiana do Ministério Público (AGMP) e promotorias de Goiânia e de cidades maiores, bem como nas ocupadas por bacharéis de outros estados, os membros tendiam a ser mais afinados com o novo modelo e atuantes no cenário político em prol da redemocratização.

Além de contextualizar a mencionada ação civil pública na trajetória de refiguração do MPMGO, é importante verificar como ela interferiu na carreira do próprio Sullivan Silvestre. Já adiantando, tornou-se mola propulsora para consolidar a figura pública deste promotor como um dos defensores do meio ambiente em Goiás, angariando capital simbólico com uma pauta de crescente repercussão no Brasil e no mundo.

Prova disso são os resultados alcançados nos anos imediatos à propositura da ação civil pública. Na Cidade de Goiás, entre 29 de junho e 1º de julho de 1989, foi realizado o 1º Encontro Ecológico e de Promotores de Justiça do Vale do Araguaia, coordenado por Sullivan Silvestre. O evento contava com a participação de Antônio Herman Benjamin, do Ministério Público de São Paulo (Boletim da AGMP, 1989, p.1).

Além de servirem para o aprimoramento profissional e da técnica jurídica, esses eventos também funcionavam como momentos de intercâmbio e discussão da própria carreira entre os membros. A participação de convidados vindos do MPP não era fortuita, haja vista o protagonismo deles no processo de reconstrução institucional.

De uma ação civil pública isolada no interior de Goiás, em 1987, para a coordenação de um evento regional, em 1989, além do apoio da PGJ, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e da prefeitura municipal da Cidade de Goiás. O prestígio obtido com a demanda trouxe visibilidade na mídia e recursos financeiros outrora indisponíveis, inclusive os utilizados para realizar o encontro ecológico e de promotores de justiça.

Além de angariar recursos financeiros, Sullivan Silvestre obteve a mobilização da imprensa, bem como de líderes do movimento ambiental e de artistas e cientistas regionais. O evento serviu para reforçar seu nome junto aos grupos cuja pauta política era a preservação ambiental, estreitando os laços com a sociedade civil organizada.

Assim, superavam-se momentaneamente os principais problemas para se operacionalizar a ação civil pública, a saber: o isolamento do promotor(a) do interior do estado; a falta de recursos materiais e humanos e o pouco incentivo da alta administração do MPGO.

Ao final da ação civil, Silvestre havia adquirido grande capital simbólico, acumulado em torno da temática do meio ambiente. Indubitavelmente, a posterior promoção a procurador de justiça (1993) e a nomeação ao cargo de presidente da Funai (1997) estão diretamente relacionadas à sua imagem de defensor do meio ambiente.

Em 1999, com apenas 36 anos de idade, Sullivan Silvestre faleceu após a queda de um avião (Unes; Pondé, 2008, p. 95).

Conclusão

O artigo analisou a memória e a história da primeira ação civil pública impetrada em Goiás (1987) e as dificuldades do então promotor Sullivan do MPGO para operacionalizar os novos mecanismos do processo civil.

Além disso, evidenciou-se o cenário político no qual se deu a incorporação dos direitos difusos no ordenamento jurídico brasileiro, bem como as possibilidades abertas dentro e fora da carreira aos agentes ministeriais em decorrência da tutela dos novos direitos no contexto da redemocratização.

Indicou-se que, no cenário de afirmação dos direitos difusos e reconstrução institucional dos anos 1980 e início de 1990, parece ter havido no MPGO um conflito interno. No topo da instituição, um grupo de antigos líderes remanescentes do regime civil-militar hesitava na afirmação do novo perfil institucional, reticente quanto às ferramentas trazidas pelo novo processo civil.

Na AGMP, a qual Sullivan era sindicalizado, os membros tendiam a ser mais afinados com o novo modelo e partiram deles as iniciativas para consubstanciar um MPGO mais próximo do desenho inscrito da Constituição de 1988, fazendo da instituição uma peça importante do regime democrático no cenário goiano.

A atual posição constitucional do Ministério Público brasileiro, consagrada na Carta de 1988, é o resultado histórico de um processo de mudança de perfil institucional encaminhado entre o fim da ditadura civil-militar e a redemocratização.

Retomando a bibliografia comentada, nesse interregno de tempo ocorreu um amplo processo centralizador de reorganização da justiça brasileira, buscando padronizar a organização administrativa e as atribuições do poder judiciário e do MP. A emenda constitucional nº 7/1977 foi a expressão maior deste esforço, resultando na Lei Complementar nº 35/1979, que reformou o judiciário, e na Lei Complementar nº 41/1981, conhecida como lei orgânica do MP (LOMAN).

Impende dizer que a LOMAN (1979) ainda está em vigência na organização do judiciário. Por sua vez, apesar de serem editadas outras leis orgânicas após 1981, os aspectos estruturais do MP descritos na primeira foram mantidos quase integralmente, demonstrando o quanto a atual configuração da justiça é ainda tributária da ditadura civil-militar e da redemocratização controlada, necessitando revisão.

A guinada do Ministério Público rumo ao processo civil foi marcada pela incorporação da tutela dos direitos difusos no seu rol de atribuições. Assim, a lei da política nacional do meio ambiente (1981) e a lei da ação civil pública (1985) devem ser consideradas como marcos relevantes na mudança de perfil, aproximando a instituição da sociedade e da mídia no exato contexto da abertura política.

A trajetória do promotor Sullivan Silvestre é exemplificativa do processo em comento no MPMGO. Ao impetrar a ação civil pública em 1987, contribuiu para se afirmar junto aos movimentos em defesa do direito ao meio ambiente. Seu caso ilustra o contexto difícil de incorporação dos direitos difusos em Goiás, dando voz aos grupos minoritários que resistiam ao avanço da atividade garimpeira nos rios da bacia do Araguaia em desfavor do poder econômico dos mineradores.

Além de crescer institucionalmente e chegar ao cargo de procurador de justiça, Sullivan projetou sua imagem para fora do MPMGO. Valendo-se da permissão que os membros concursados pré-1988 tinham para ocupar cargos noutros poderes, atuou no executivo federal (FUNAI) e consolidou seu nome perante uma agenda com crescente interesse social,

contribuindo para mitigar a antiga imagem do promotor acusador e fortalecer a do defensor da democracia e dos direitos difusos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré, 2002.

BOLETIM DA AGMP. Órgão informativo e cultural da AGMP. Goiânia, jul.-ago., 1989.

BOLQUE, Fernando César. Interesses difusos e coletivos: conceito e legitimidade para agir. *Justitia*, São Paulo, v. 61, p. 185-188, jan.-dez., 1999.

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

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

LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDONÇA, Jales Guedes Coelho. *O MP na comarca: exército de um homem só*. Histórias de vida. V. 1. Goiânia: MPGO, 2018.

MENDONÇA, Jales Guedes Coelho. *O MP na comarca: exército de um homem só*. Histórias de vida. V. 2. Goiânia: MPGO, 2019.

UNES, Wolney; PONDÉ, Roberta (Orgs.). *Memória do Ministério Público em Goiás*. Goiânia: Instituto Centro-Oeste Brasileiro de Cultura, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. Revolução processual do Direito e democracia progressiva. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2002, p. 337-491.