

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Jaqueline Ferreira de Souza

O discurso anticorrupção do Ministério Público e do Poder Judiciário: uma análise da
Operação Lava-Jato

JUIZ DE FORA

2022

Jaqueline Ferreira de Souza

O discurso anticorrupção do Ministério Público e do Poder Judiciário: uma análise da
Operação Lava-Jato

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Ciências Sociais. Área de concentração: Cultura, Poder e Instituições.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Gomes de Souza Chaloub

JUIZ DE FORA

2022

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Ferreira de Souza, Jaqueline.

O discurso anticorrupção do Ministério Público e do Poder Judiciário : uma análise da Operação Lava-Jato / Jaqueline Ferreira de Souza. -- 2022.

127 p.

Orientador: Jorge Gomes de Souza Chaloub

Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Instituto de Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2022.

1. Ciência Política. 2. Poder Judiciário. 3. Ministério Público. 4. Corrupção. 5. Operação Lava-Jato. I. Gomes de Souza Chaloub, Jorge, orient. II. Título.

JAQUELINE FERREIRA DE SOUZA

**O DISCURSO ANTICORRUPÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DO PODER JUDICIÁRIO:
UMA ANÁLISE DA OPERAÇÃO LAVA-JATO**

Dissertação
apresentada
Programa de Pós-
graduação em
Ciências Sociais
da Universidade
Federal de Juiz de
Fora como requisito
parcial à obtenção do
título de mestra em
Ciências Sociais.
Área de
concentração:
Cultura, Poder e
Instituições.

Aprovada em 30 de setembro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof(a) Dr(a) Jorge Gomes de Souza Chaloub - Orientador

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Christiane Jalles de Paula

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Diogo Tourino de Sousa

Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof(a) Dr(a) Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Juiz de Fora, 08/09/2022.



Documento assinado eletronicamente por **JORGE GOMES DE SOUZA CHALOUB, Usuário Externo**, em 04/10/2022, às 15:17, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Christiane Jalles de Paula, Professor(a)**, em 04/10/2022, às 20:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Diogo Tourino de Sousa, Professor(a)**, em 10/10/2022, às 10:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Henrique Paschoeto Cassimiro, Usuário Externo**, em 11/10/2022, às 10:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no Portal do SEI-Ufjf (www2.ufjf.br/SEI) através do ícone Conferência de Documentos, informando o código verificador **0940566** e o código CRC **CCCF05FC**.

AGRADECIMENTOS

A defesa da dissertação de mestrado representa a conclusão de uma fase muito importante na vida de um estudante. Comigo não seria diferente. Minha trajetória nem sempre foi fácil, nem sempre foi reta, ela é cheia de linhas curvas, de muito suor, de trabalho duro e de momentos que parecia não ser possível chegar ao fim, mas também foi cheia de momentos felizes, de muito aprendizado, de muito amadurecimento e de muito apoio, os quais guardarei para sempre em minha memória.

A estrada percorrida até aqui não seria possível sem o apoio de inúmeras pessoas, que de alguma forma acreditaram e torceram por mim. Aos que eu não mencionei, peço sinceras desculpas, mas podem ter certeza que fazem parte da minha trajetória.

Inicialmente agradeço ao meu orientador, Jorge Chaloub, sem seus direcionamentos esse trabalho não teria se materializado. Agradeço toda a paciência de me apresentar o mundo da ciência política e me conduzir com muita dedicação e competência nesse processo.

Agradeço a Deus, o estudo constante apenas serviu para aprimorar a minha fé e nos momentos solitários essa era minha única certeza, de que existe uma energia que guia a nossa vida e ela estará constantemente nos acompanhando.

Agradeço o apoio da minha mãe, ou melhor mamãe, Fatinha, e da minha irmã Juliana (para mim sempre será a Niane). São vocês o meu alicerce nesse mundo, são vocês que me deram força nos momentos mais difíceis e nunca deixaram de acreditar em mim.

Agradeço à minha sobrinha Giovana (a Gabriela ainda está na barriga nesse momento), por me mostrar que a vida é bonita e cada novo passo pode ser desafiador, mas o aprendizado sempre valerá a pena.

Agradeço ao meu namorado, Rafael, por estar presente em quase todos os momentos mais relevantes da minha vida, por me fazer acreditar que sou inteligente e por me mostrar como a vida não precisa ser sempre levada tão a sério.

Agradeço à minha Madrinha Filomena, por sempre acreditar em mim e se orgulhar de todas as minhas conquistas e também por ter me permitido frequentar os melhores cursinhos, o que muito contribuiu com a minha formação.

Agradeço a todos os meus amigos e amigas.

Em especial agradeço à Luiza, que me acompanha desde os 8 anos de idade e assim como o Rafael, sempre acreditou em mim por me achar inteligente.

Agradeço à Mari, Larissa e Raíssa, as amigas que a faculdade me deu e que estão presentes em todos os momentos mais importantes da minha vida desde então. Em particular, agradeço a Mari por ter me apresentado o curso de ciências sociais.

Agradeço à Laura e a Marissa, as amigas que ganhei durante a trajetória do mestrado e que pretendo levar para toda a vida. À Laura agradeço toda a companhia durante os processos seletivos, a disposição em sempre me ajudar com os textos que escrevi, com o apoio emocional durante todo esse caminho, não só nas questões estudantis. À Marissa agradeço ao apoio incondicional e por acreditar fielmente que eu era capaz de finalizar o curso.

Agradeço à Jo, a amiga que ultrapassou os limites da vida profissional, que sempre me acompanhou em todos os processos dessa trajetória, que me trouxe de volta a realidade nos momentos de distração e nos que eu pensei que não fosse conseguir e que nunca duvidou da minha capacidade.

Agradeço a Hioná, minha ex-estagiária que virou uma amiga, ela também está no grupo das pessoas que me acham inteligente e tinham certeza de que esse momento iria chegar.

Agradeço ainda as minhas cachorras, Jade, Lara, Nina, Morena e Dalila, por me obrigarem a me exercitar com regularidade, o que é fundamental durante toda a jornada. Pelos momentos de descontração e por serem meu porto seguro nos momentos que eu precisava apenas de um carinho, ou melhor, de uma lambida.

Dedico ainda esse trabalho ao meu pai, que de onde estiver tenho certeza que está muito orgulhoso do meu progresso. Saudades infinitas.

Sem vocês esse caminho não teria sido possível e não teria a mesma graça. Obrigada por acreditarem e fazerem parte da minha vida. Com vocês todo o percurso vale a pena.

Resumo

A presente dissertação de mestrado pretende analisar o discurso anticorrupção assumido pelo o Poder Judiciário e o Ministério Público. Para tanto o trabalho reconstrói a reestruturação institucional que ambas as instituições sofreram desde antes da Constituição Federal de 1988, demonstrando a construção dos instrumentos que as transformaram em agente de fiscalização da administração pública como um todo, concretizado através da judicialização da política. Também são estudados o fenômeno da corrupção, com objetivo de defini-lo para além da vertente puramente econômica, a influência da opinião pública na atuação dos agentes em estudo e é realizada uma breve análise dos casos de judicialização do combate à corrupção política de maior impacto nacional após o retorno da vida democrática ao país. Por fim, foi feita a análise dos núcleos do Rio de Janeiro e de Curitiba da força-tarefa da Operação Lava-Jato, escolhidos em razão da relevância e da grandeza assumidas no cenário nacional. Tal análise se subdividiu em três tópicos: história da Operação Lava-Jato, trajetória dos atores que atuaram na operação e análise do discurso dos atores envolvidos.

Palavras-chave: Poder Judiciário. Ministério Público. Corrupção. Operação Lava-Jato.

Abstract

The present master's dissertation intends to analyze the anti-corruption discourse took on by the Judiciary and the Public Ministry. In order to do so, the work reconstructs the institutional restructuring that both institutions went through even before the Federal Constitution of 1988, demonstrating the building of instruments that transformed them into inspection agents of the public administration as a whole, implemented through the judicialization of politics. Are also studied the phenomenon of corruption, with the main objective to define it beyond the purely economic aspect, the influence of public opinion on the performance of the agents under study, and a brief analysis of cases political corruption that had greater national impact after the return of democratic life to the country that were of judicialized. Finally, it is made an analysis of Rio de Janeiro's and Curitiba's nuclei of the Operation Lava-Jato task force, chosen due the relevance and greatness assumed in the national scenario, which was divided into three topics: history of Operação Lava-Jato, trajectory of the actors who acted in the operation and analysis of the discourse of the actors involved.

Keywords: Judiciary. Public ministry. Corruption. Operation Car Wash.

Sumário

INTRODUÇÃO	9
1. LUGAR INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO	17
1.1 MINISTÉRIO PÚBLICO.....	19
1.1.1 O Ministério Público a partir da reestruturação institucional.....	19
1.1.2 Ministério Público como agente político.....	29
1.2 PODER JUDICIÁRIO	35
1.2.1 A construção do Poder Judiciário.....	35
1.2.2 O Poder Judiciário brasileiro no Sistema de Justiça após a CF/1988.....	38
1.3 O PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO – JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA.....	45
1.4 A UTILIZAÇÃO DO DISCURSO DO DIREITO E A MÍDIA COMO MEIO DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLÍTICA.....	54
2 CORRUPÇÃO	61
2.1 CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO	61
2.2 A CORRUPÇÃO ANALISADA A PARTIR DA MORALIDADE.....	64
2.3 A CORRUPÇÃO NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS LIBERAIS	70
2.4 A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO.....	82
2.5 BREVE HISTÓRICO DO COMBATE À CORRUPÇÃO JUDICIAL NO BRASIL APÓS 1988	87
3 ESTUDO DE CASO: UMA ANÁLISE DA OPERAÇÃO LAVA-JATO ATRAVÉS DA HISTÓRIA, TRAJETÓRIA E DO DISCURSO DE SEUS INTEGRANTES.....	94
3.1 BREVE RESUMO SOBRE O INÍCIO E O FIM DA OPERAÇÃO LAVA JATO.....	94
3.2 TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E ACADÊMICA DOS INTEGRANTES DA LAVA JATO	97
3.3 ANÁLISE DO DISCURSO ANTICORRUPÇÃO DOS INTEGRANTES DA OPERAÇÃO LAVA JATO.....	102
4 CONCLUSÃO	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	122

INTRODUÇÃO

Dentro de um regime democrático liberal as instituições são fundamentais para assegurar o regular funcionamento do Estado. No Brasil, cujo retorno a vida democrática ocorreu há pouco mais de 30 anos, o Poder Judiciário e o Ministério Público, instituições estudadas no presente trabalho, ainda estão se firmando no cenário nacional.

O estudo das instituições de Justiça e de suas agendas é profícuo no cenário brasileiro. Neste trabalho optou-se pelo recorte da agenda de maior impacto recente na atuação das instituições em estudo: o combate à corrupção política através da ação penal.

O tema ganhou grande destaque com a divulgação na mídia das forças-tarefas, que eventualmente viravam denúncias a serem apuradas judicialmente. Os efeitos da ampla exposição pela mídia das investigações de políticos podem incluir, entre outros, o comprometimento da imagem da atividade política e dos próprios políticos, o descrédito nos poderes representativos e a queda na confiança do regime democrático. Por isso, trata-se de tema cuja relevância tem influência no próprio regime democrático. O discurso anticorrupção não é de exclusividade das instituições aqui retratadas, também estando presente na atividade política, especialmente nas pautas eleitorais, sendo tema de grande apelo para os eleitores, mobilizado a cada pleito eleitoral, haja vista as pesquisas sobre percepção da corrupção pela opinião pública.

O tema é relevante para a conjuntura do país, pois a Operação Lava-Jato foi um dos pilares que contribuiu para a derrocada da confiança no regime representativo, o que culminou com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, que comete atentados diários contra a democracia brasileira.

A judicialização da política é tema de relevância nacional, objeto de análise de grandes estudiosos desde a década de 1990, como Luiz Werneck Vianna e Rogério Arantes. O Ministério Público e o Poder Judiciário são as grandes instituições responsáveis pela concretização da judicialização da política, as quais, conforme será demonstrado, sofreram modificações ao longo desses 30 anos de estudos.

Diante deste cenário de incertezas perante à política o discurso anticorrupção das instituições de justiça se robusteceu, atingindo seu auge com a Operação Lava-Jato, que tinha por promessa regenerar a classe política. É justamente nesse ponto que reside o interesse da presente investigação.

De forma sintética, o trabalho será desenvolvido em três capítulos. O primeiro será destinado ao estudo da transformação estrutural das instituições em estudo, quais sejam, Poder Judiciário e Ministério Público. Serão tratados temas como a judicialização da política e o discurso do direito e a relação das instituições com a mídia. O segundo capítulo é atribuído ao estudo do fenômeno da corrupção, propondo-se uma interpretação reinserindo neste a moral, além de trazer estudos sobre a influência da opinião pública e um breve estudo de casos anteriores à Operação Lava-Jato. Por fim, o terceiro capítulo será dedicado ao estudo empírico da principal força-tarefa que investiga a corrupção do país, estando dividido entre a história da própria Operação, a trajetória dos atores e seus discursos.

No capítulo inicial do presente trabalho será traçado um histórico da transformação institucional do Ministério Público e do Poder Judiciário, demonstrando o que as possibilitou assumir a agenda em destaque, será delineado um breve panorama da retomada do discurso do direito como forma de regenerar o país e, por fim, analisada a influência da mídia. O foco deste capítulo recairá na análise da assunção do discurso anticorrupção pelas instituições em questão e na construção dos instrumentos utilizados na fiscalização da atividade política, que pode ter como efeito sua criminalização.

Desde antes do retorno à vida democrática o Ministério Público se organizou para conquistar a configuração conhecida nos dias de hoje, sendo o voluntarismo político de seus próprios integrantes o impulso mais significativo para sua transformação (ARANTES, 2002, p. 20-21). Contudo, o elemento que evidencia de fato a transformação da instituição em agente político ocorreu em momento posterior à defesa dos direitos sociais, qual seja, a atuação no controle da administração pública (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 364-365 e 370-371).

Após este longo percurso é inegável o *status* do Ministério Público de instituição relevante dentro do processo político, pois atua na relação entre os poderes. Além disso, a politização também se deu internamente, isto é, na mentalidade da instituição, conforme demonstrado por Arantes (1999, p. 98).

Ao longo do trabalho será possível observar o esforço no sentido de determinar até que ponto a linha de atuação da instituição foi positiva dentro do sistema democrático instituído e a partir de qual momento passou a causar mais danos do que benefícios. Sem dúvidas a ausência de instrumentos eficazes de *accountability* é um dos fatores da escalada de atuação dos integrantes da carreira.

O Poder Judiciário, ao lado do Ministério Público, é instituição fundamental no processo de judicialização da política, e também se fará a análise de sua reestruturação institucional. Sabe-se que o Poder Judiciário sofreu nos séculos XVIII e XIX grandes alterações que

impactam sua forma de atuação até hoje. O reconhecimento de sua autonomia como função de Estado deu início a sua equalização aos demais poderes, que se consolidou com a concessão da função política à instituição no século XX. A partir de então o Judiciário passou a ter a capacidade de verificar a constitucionalidade das leis e dos demais atos normativos produzidos pelos Poderes Executivo e Legislativo (ARANTES, 2015, p. 29-30).

Não se olvida a importância de garantir à sociedade civil instrumentos capazes de pressionar os poderes representativos à ação, bem como de analisar normas por eles expedidas. Contudo, a previsão constitucional extensa de direitos e garantias sociais abriu ao Poder Judiciário margens de atuação em questões atinentes ao processo político (SADEK, 2004, p. 81) e, considerando a sua função contramajoritária, não se discute a necessidade de um poder independente diante dos demais poderes (KERCHE, 2018a, p. 568).

A nova agenda de controle da atividade pública assumida por tais instituições de justiça veio atrelada ao reforço do discurso do direito, em que este se empenha para demonstrar sua importância na tarefa bem vista perante a sociedade de reabilitação do país (KOERNER; SCHILING, 2015, p. 75). A relevância do discurso jurídico poderá ser observada em diversos campos, como na produção bibliográfica dos atores que o utilizam como argumento de autoridade, algo fundamental para o discurso anticorrupção presente na Operação Lava-Jato.

O aparente sucesso obtido na agenda de controle da atividade pública, especialmente da política, é acompanhada por outros atores, como a mídia. No presente trabalho é reconhecida a importância do apoio midiático através da divulgação de escândalos políticos e do fácil acesso que os atores jurídicos têm à mídia, corroborando para a construção de uma imagem negativa da política e colocando os atores em estudo na posição de heróis para a solução da questão. Contudo, o tema exige aprofundado estudo e, em razão do objetivo deste trabalho, se dedicará a ele apenas breves ponderações.

Tendo em consideração o foco no discurso anticorrupção, o segundo capítulo será ocupado pelo estudo do fenômeno da corrupção. Termo com múltiplas possibilidades, mas pouco compreendido, a corrupção merece maiores esclarecimentos até mesmo para se definir o que pode ou não ser enquadrado como um ato corrupto dentro da atividade política. O tema da corrupção tem sido assunto recorrente nos debates políticos, estando cada vez mais presente nos últimos tempos em discussões entre a população e na mídia de forma geral, especialmente nas redes sociais.

A corrupção sempre esteve e sempre estará presente na política, sendo objeto de preocupação desde o Brasil Colônia, e, tal como as instituições, também sofreu modificações na forma como é entendida. Nas últimas duas décadas o tema tomou grandes proporções no

debate público e passou a ser considerado pela opinião pública como um dos piores problemas da política atual, devendo ser combatido a todo custo.

Diversas teorias foram sendo construídas para explicar o fenômeno da corrupção, obtendo grande sucesso aquelas que organizam o mundo através da racionalidade econômica, em que a política ocuparia a parte irracional. Contudo, na visão Filgueiras (2008, p. 15 e 20-21) tais teorias alteram o fenômeno e o naturalizam; o autor propõe em substituição a análise da corrupção através de valores e normas que regem a política, já que o conceito é atribuído de diversos sentidos na vida política. Redescobrir a complexidade do fenômeno da corrupção e sua aplicação no mundo cotidiano para além da economia será o objetivo de grande parte do segundo capítulo.

Ao se considerar a complexidade do fenômeno e tentar descortiná-lo um mar de possibilidades se abre, pois o conceito abrange desde uma mínima transgressão até atitudes maiores e mais gravosas, além de não ser uma exclusividade de regimes democráticos. Contudo, a ideia de prestação de contas e de controle da atividade pública entra em foco em regimes representativos.

A proposta de analisar a corrupção através da moralidade vai deixar claro que aquela é parte integrante da política, tendendo a aparecer em momentos de crises de legitimidade. E a partir da corrupção são definidos valores e normas fundamentais da moral política. Por outro lado, também será demonstrada a insuficiência da análise da corrupção puramente através da moral. Realizadas as críticas pertinentes será constatada a necessidade de considerar outros fatores nessa análise, como o neoinstitucionalismo, a cultura e a própria economia.

A predominância da democracia em sua vertente liberal é realidade após o fim da segunda guerra mundial no ocidente; na América Latina este processo se iniciou tardiamente por volta da década de 1970. No Brasil não é diferente e apenas com o fim do regime militar e com a publicação da Constituição Federal, em 1988, voltou a vigor a democracia liberal, experienciada anteriormente de forma limitada na República de 1946.

A prevalência do liberalismo traz algumas questões que não foram completamente respondidas mesmo após todo o esforço desenvolvido neste trabalho. São elas: a corrupção na política consegue ser reduzida a partir das políticas de desregulamentação da economia? Estados liberais que visam realizar justiça social ativamente estariam mais abertos a abrigar práticas corruptas em seu seio?

Neste cenário o Poder Judiciário e o Ministério Público, resguardando as diferenças existentes entre eles, portaram-se como as instituições capazes de solucionar a questão da

corrupção na política com a utilização dos instrumentos que lhes foram concedidos pela reestruturação institucional.

A corrupção é um fenômeno que tende a ocorrer de forma sigilosa ou ao menos disfarçada. Tida como um empecilho para que o Estado aja no sentido de resolver as mazelas presentes tanto na própria instituição como na sociedade, há algum tempo pesquisas revelam que ela atinge tanto países em desenvolvimento como economicamente desenvolvidos e a percepção dela afeta o apoio à democracia (MENEGUELLO, 2011, p. 64). Mesmo consideradas as críticas à utilização da opinião pública como forma de medir a corrupção essa sensação de sua presença constante tem duas consequências principais para o regime democrático: molda a atuação das instituições e afeta a participação política.

Com o objetivo de demonstrar como os instrumentos concedidos ao Poder Judiciário e Ministério Público foram utilizados e todo o caminho percorrido que propiciou o desenvolvimento da operação Lava-Jato, será traçado um rápido histórico de casos de corrupção anteriores que foram julgados criminalmente, como os casos do Banestado e do Mensalão, antes de se adentrar no estudo do caso da Lava-Jato.

Destaca-se que a preferência por ações penais para julgar atos de corrupção política em detrimento dos procedimentos cíveis também foi influenciada pela opinião popular, que acreditava ser necessário instituir novas leis e sanções mais duras para os políticos corruptos, conforme pesquisa retratada por Avritzer e Filgueiras (2011, p. 10-11), a qual será esmiuçada ao longo do capítulo segundo.

O primeiro grande caso de repercussão nacional de corrupção política após o retorno da vida democrática ao país envolveu justamente o primeiro presidente eleito, Fernando Collor, que culminou com a sua renúncia em 1992. Entretanto, a presente análise será iniciada com o caso do Banestado, ocorrido entre 2003 e 2006, que pode ser considerado o precursor de todas as novas forças-tarefas que viriam a seguir. Nesta época já havia receios relacionados à confusão entre atividades persecutórias do Ministério Público e da polícia, bem como era fator preocupante certas decisões do então juiz federal Sérgio Moro (KERCHE; MARONA, 2021, p. 18).

Será demonstrado que no Banestado foram utilizadas técnicas muito presentes na Operação Lava-Jato, mesmo que o resultado na época não tenha sido o esperado, quer dizer, prisões preventivas e acordos de delação premiada.

A grande ação destacada em seguinte é a Ação Penal 470, conhecida como Mensalão, cujo início se deu no ano de 2005 e que atingiu grandes nomes ligados ao Partido dos Trabalhadores. A partir deste momento a tese de criminalização da corrupção ganhou forte

apoio midiático e passou a fazer parte da agenda dos atores em estudo (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 26).

Por fim, no terceiro e último capítulo se dedicará à análise empírica, cuja pretensão é conjugar os instrumentos utilizados pelas instituições em análise no discurso anticorrupção para criminalizar a atividade política, de acordo com o definido no primeiro capítulo, com a definição de corrupção na atividade política e a percepção da opinião pública, expostos no segundo capítulo, aplicados no caso da Operação Lava Jato.

O principal objetivo desta análise é estabelecer os padrões de atuação dos atores em estudo, permitindo a comprovação ou não da hipótese de que a reestruturação institucional do Ministério Público e do Poder Judiciário e a assunção do discurso anticorrupção concedeu-lhes instrumentos hábeis a funcionar como instâncias de controle da atividade política.

A Operação Lava-Jato foi escolhida para análise empírica do presente trabalho em razão de alguns motivos como a proporção atingida, sendo descrita pelo Ministério Público Federal (MPF) como a maior operação de combate à corrupção e lavagem de dinheiro do país. A investigação inicial, focada em supostas irregularidades em contratos com a Petrobrás, expandiu-se para investigações em outros estados, órgãos de governo e entidades privadas.

Além disso, a força-tarefa foi eleita pelos seus atores como modelo de atuação nos casos de grande corrupção visto que contou com a integração entre MPF e Polícia Federal e com a cooperação de outros órgãos na obtenção de informações necessárias na investigação. Como será demonstrado ao longo do trabalho, a confusão entre atividade persecutória e acusatória do Ministério Público, que ocorria de forma informal, passou a ter o aval judicial e não foi positiva para o sistema político. A força tarefa, que já vinha perdendo fôlego, teve fim há mais de um ano, mas tal não prejudica a presente análise, podendo inclusive dar indícios dos rumos desta agenda de atuação tão cara aos seus atores.

A análise empírica será precedida de uma construção do perfil dos atores da Operação Lava-Jato. A análise da trajetória destes atores é relevante para se entender, ou pelo menos se justificar, a atuação em suas carreiras, já que variáveis como formação, família de origem e o meio que as pessoas são socializadas interferem no agir de cada um.

Devido à extensão da Operação Lava-Jato, tanto em tempo de duração quanto em material disponível, a análise do caso concreto se limitará aos núcleos de Curitiba e do Rio de Janeiro e ao ano de 2018. Esta será feita através da pesquisa em reportagens, colunas, editoriais e capas presentes em três jornais de grande circulação nacional, quais sejam, O Globo, Folha de São Paulo e o Estado de São Paulo – Estadão.

O ano foi escolhido pelos seguintes motivos: Primeiro por ser ano eleitoral; depois por ambos os núcleos já terem neste momento produzido resultados consistentes, concretizados em condenações e prisões, como do ex-presidente Lula, símbolo máximo da Operação, e do ex-governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral; por fim, pela mudança de decisões judiciais relevantes para o processo penal que afetaram diretamente a Operação Lava-Jato.

Quanto à coleta das informações pessoais, foi encontrado um total de 38 atores, sendo 19 procuradores e 3 juízes que participaram da Operação em Curitiba e 15 procuradores e 1 juiz no Rio de Janeiro.

A grande maioria deles se formou já sob a égide da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) em faculdades de direito públicas tradicionais e poucos foram os que participaram de alguma atividade privada antes da nomeação em cargo público jurídico, o que informa sobre sua socialização, sobre o entendimento do que é ocupar o cargo público e sobre os valores que lhes foram inculcados.

Também foi possível observar que de 2015 a 2018 a Operação Lava-Jato ganhou diversos prêmios, o que indica que era vista com bons olhos perante seus pares e por grande parte da sociedade. O cenário somente se inverteu a partir de meados de 2019, quando vieram à tona as conversas entre o ex-juiz Sérgio Moro e alguns procuradores da força-tarefa, divulgados pelo “The Intercept”¹.

Ao lado da história da operação e da trajetória de seus atores, a análise dos discursos foi o método escolhido para investigar o tema. A partir destes objetiva-se identificar a visão de mundo e posicionamentos ideológicos dos Procuradores e dos Juízes, o que permite cumprir os objetivos determinados, como verificar de que maneira os atores se colocam em relação a alguns temas relacionados à sua atuação profissional e à própria Operação Lava-Jato.

Como era esperado antes da coleta, confirmou-se a prevalência do núcleo de Curitiba no noticiário nacional, o que se acredita ter ocorrido em razão da grande aparição midiática do ex-procurador da República, Deltan Dellagnol e do ex-juiz titular da Vara Federal em Curitiba, Sérgio Moro, e por ser o núcleo responsável por julgar as ações movidas contra o ex-presidente Lula. Com o desenrolar das ações outro nome passa a ter destaque, Marcelo Bretas, juiz responsável pelo julgamento das ações no Rio de Janeiro.

Em uma análise prévia dos discursos lavajatistas, é possível extrair algumas ideias principais que permeiam toda a Operação Lava-Jato. A primeira é a escolha deliberada do combate à corrupção através da ação penal como o único meio viável de extirpá-la da política.

¹ Agência de notícias independente.

A segunda é a ideia de que os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério Público são representantes da sociedade e objetivam realizar o desejo desta do fim da impunidade. A terceira ideia é referente à preocupação que rondou todo o ano de 2018 quanto à possível mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a prisão de condenados em segunda instância, o que culminaria com a soltura do ex-presidente Lula, cuja prisão é considerada pelos integrantes da força-tarefa como símbolo máximo do combate à corrupção. A quarta é a defesa do punitivismo, com endurecimento de regras penais. Por fim, a quinta ideia se relaciona às eleições presidenciais que ocorreriam em outubro daquele ano, em que seria necessário eleger um candidato com agenda prioritária voltada para o combate à corrupção, sob pena de retrocesso no caminho já percorrido, de modo que muitos convergiam com os ideais do presidente então eleito.

Diante disto, os discursos serão organizados em categorias principais que nortearam os atores durante a Operação Lava-Jato. São eles: defesa da tecnicidade da operação; defesa de medidas anticorrupção; defesa do endurecimento das regras penais; defesa da judicialização do combate à corrupção.

A partir da ordenação dos discursos, se objetivará compreender quais os papéis e como se comportam os atores do Ministério Público e do Poder Judiciário perante os temas propostos, quais sejam: sociedade civil, Estado, democracia, moral e corrupção.

Atualmente não existem dúvidas de que os ataques ao regime democrático podem vir de dentro do próprio sistema, como o ocorrido com a força-tarefa objeto deste estudo. As consequências de suas ações são imprevisíveis e fogem ao controle dos próprios agentes, motivo pelo qual está justificada novamente a relevância do tema.

Estabelecer as bases da agenda anticorrupção das instituições do sistema de justiça é importante para tentar definir os limites de atuação que devem ser impostos a elas e aos agentes jurídicos, com aplicação de meios mais eficazes e transparentes de *accountability* sem que se interfira na sua nobre atuação de resguardar direitos da sociedade como um todo.

O que ainda precisa ser compreendido é o que será da agenda anticorrupção após o fim da Operação Lava-Jato. Neste momento o lugar que estes atores se encontram é de retração da atividade de fiscalização da atividade política. O lugar de prestígio antes ocupado por estes agentes na mídia e perante a opinião pública agora dá lugar a desconfiança.

1. LUGAR INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO

No mundo ocidental, especialmente no pós-Segunda Guerra Mundial, a democracia é reivindicada pelos países através de seus políticos em práticas e em discursos. Entretanto, apesar do aparente consenso, democracia é um termo amplo que abriga divergências, possibilitando aos grupos que o reivindicam dotá-lo do sentido que melhor se adequa a seus interesses. Hodiernamente, o termo democracia é controverso, o que gera disputas políticas em seu entorno (MIGUEL, 2005, p. 5).

O histórico debate entre democracia direta e democracia representativa não oferece soluções para os problemas atuais. Na visão de alguns autores é indiscutível a imprescindibilidade da representação política na sociedade contemporânea (MIGUEL, 2005, p. 6), e o debate deveria ser referente à melhor forma de representação e à reintegração da sociedade neste processo, já que desde a redemocratização existiria um déficit representativo no país.

Em um determinado momento, descreve Urbinati (2006, p. 6), as eleições foram erigidas a requisito essencial garantidor de legitimidade política. A partir daí a representação pode ser definida, a grosso modo, como a tensão que conecta Estado e sociedade e que traça suas fronteiras, sendo o limite entre elas negociado e reajustado indefinidamente.

Existem diversas correntes que reivindicam o melhor uso do termo democracia, as principais delas são a liberal-pluralista, a deliberativa, o republicanismo cívico, a democracia participativa e o multiculturalismo. Conforme as teorias expostas por Luís Miguel (2005, p. 7-8), todas são tipos ideais impossíveis de serem aplicados integralmente na sociedade real, mas ainda assim as barreiras entre elas são fluidas, sendo predominante a vertente liberal, no sentido da existência de um plano democrático que contempla liberdades dos cidadãos, como eleições livres e presença de grupos de pressão disputando a realização dos seus interesses.

Nenhuma das correntes acima questiona a necessidade de reconhecimento dos mesmos direitos e liberdades a todos, justamente a igualdade perante à lei pregada pela corrente liberal. O que elas fazem é acrescentar novas características à corrente já existente. Em tese, quanto mais se tem condições iguais entre todos os participantes mais fácil seria a realização de um acordo, fazendo crer que a democracia ainda está em construção e que seu ideal nunca será atingido (MIGUEL, 2005, p. 33).

Em resumo, é possível dizer que apesar das diversas teorias existentes e de suas divergências, a democracia liberal, especialmente a teoria de inspiração norte-americana aqui

tratada, é vista como um sistema em que se deve assegurar determinados direitos para todos os indivíduos, incluindo as minorias. Essa representa o encontro de duas tradições do sistema democrático, a lógica majoritária e o liberalismo político, fundada na garantia de direitos individuais (KERCHE, 2018a, p. 568).

Segundo a aceção acima, a assunção da democracia liberal como regime predominante no mundo ocidental trouxe diversas consequências para as instituições, dentre elas transformações profundas no sistema de justiça, especialmente no Poder Judiciário e no Ministério Público, objeto de estudo do presente trabalho. Ambos têm papel imprescindível e relevante em uma democracia apesar de algumas de suas atitudes serem questionáveis e até mesmo contribuírem para a crise da democracia recente.

A Constituição brasileira, aprovada em 1988, abarcou a criação e a ampliação de meios de participação popular, o que influenciou tomadas de decisão no processo de transição democrática, revelando sua força na constituinte e na elaboração do documento aprovado através do melhoramento de órgãos de controle político, da constitucionalização de direitos sociais e do fortalecimento da Justiça. Foram criados espaços de participação institucionalizada representado pelo direito de cidadania, com grande adesão e sucesso nos primeiros anos. Nesse processo de incremento da democracia o Poder Judiciário e o Ministério Público ocuparam papel de protagonismo, tido por relevante por mais de uma década (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 360-361).

Outro fato surgido após a CF/1988, na visão de Werneck Vianna (2003, p.8/10), é a existência de um déficit democrático, em que se observa a prevalência do Poder Executivo sobre o Legislativo com o uso indiscriminado de medidas provisórias para tratar das mais diversas matérias além daquelas emergenciais constitucionalmente previstas. Tal conduta evidencia que as tomadas de decisões em assuntos fundamentais para a sociedade não seguem o processo político tradicional através da interação entre sociedade civil e o trâmite legislativo. Deste modo, matérias relevantes são decididas por decisões monocráticas no âmbito do Executivo e de lideranças do congresso, que selecionam os valores a serem postos para análise.

A existência de um suposto déficit democrático não pode ser tomada como certa e universal sem considerar previamente alguns fatores. É verdade que muitos decretos executivos invadem a competência do Poder Legislativo, contudo, a prevalência de decisões do Poder Executivo pode advir de questões como a preferência do próprio legislativo e diferenças no procedimento, como no caso do poder de decreto ou de emergência. Há também a própria definição do termo em si, já que inúmeros procedimentos utilizam a nomenclatura decreto mas

nem todos extrapolam a mera função regulamentar, assunto estudado por Carey e Shugart ainda na década de 1990 (1998, p. 1).

Como resposta ao processo de formação de soberania popular no país com uma atuação mais profusa do Poder Executivo, a sociedade civil se organizou de maneira que minorias políticas e organizações sociais pudessem recorrer ao Poder Judiciário contra os abusos e omissões dos Poderes Legislativo e Executivo, dando origem à dimensão da judicialização da política, fenômeno integrante da sociedade brasileira e tendência no mundo ocidental (VIANNA, 2003, p. 10-11).

A Magna Carta, promulgada após a redemocratização do país, confirmou a expansão das funções da Justiça quanto à defesa dos direitos coletivos, possuindo, inclusive, uma ampla gama de direitos difusos, coletivos e sociais constitucionalizados. Também solidificou o Ministério Público como instituição tutelar desses direitos, com as mesmas garantias dispensadas ao Poder Judiciário para o exercício de sua função (ARANTES, 2015, p. 54). Portanto, é importante o estudo da transformação das duas instituições no país.

Assim sendo, o Ministério Público e o Poder Judiciário assumiram o protagonismo nas mais inúmeras questões afetas à sociedade, seja na satisfação de direitos sociais ou através do controle da atividade pública, incluindo a política. O discurso do direito, entendido com uma linguagem técnica, foi utilizado para realizar tal feito, numa típica função moralizadora.

Dito isto, é necessário analisar as engrenagens que permitiram a construção dos instrumentos utilizados pelas instituições para exercer a agenda assumida, cujos eixos são a reestruturação institucional do Ministério Público e do Poder Judiciário, o protagonismo das instituições, o discurso do direito e a relação com a mídia.

1.1 MINISTÉRIO PÚBLICO

1.1.1 O Ministério Público a partir da reestruturação institucional

O Ministério Público atualmente é um órgão de importância central dentro do cenário brasileiro, sendo muito plural, complexo e autônomo. Tratar do órgão como um todo, sem realizar as devidas diferenciações entre os Ministérios Públicos é uma tarefa difícil que poderá incorrer em generalizações inadequadas. Entretanto, o objetivo do presente trabalho é somente traçar um panorama da atuação da instituição e dos instrumentos utilizados para concretização de sua agenda. Fato é que foi percorrido um longo caminho que permitiu esse crescimento e o desenvolvimento da instituição como um todo, o qual será traçado a seguir.

A instituição, cuja principal função seria levar os crimes para serem julgados na justiça, tem diferenças institucionais importantes entre os países, podendo-se definir a grosso modo quatro modelos de Ministério Público: burocrático, eleitoral, autônomo e independente. Os modelos autônomo e independente possuem muitas semelhanças entre si, sendo difícil distingui-los. Segundo Kerche (2018b, p. 261-262), os modelos variam conforme o grau de discricionariedade e de *accountability*; de forma geral, quanto maior a discricionariedade, maior deveria ser a *accountability*.

A *accountability* é o sistema instituído nas democracias para que seus atores prestem contas de seus atos a um agente externo. Existem dois grupos de *accountability*, a vertical, que é exercida diretamente pelos eleitores no período eleitoral, oportunidade de punir ou de premiar os agentes políticos, e a horizontal, que é exercida dentro do ambiente estatal através de agências e atores estatais. A prestação de contas realizada perante agências estatais pode ser subdividida em dois grupos, o controle realizado pelo Poder Judiciário e o realizado pelos políticos e agências estatais. Ainda são possíveis combinações entre os tipos de *accountability*. Por outro lado, a discricionariedade, referência ao grau de liberdade que os atores possuem para realizar suas atividades, pode variar de pouca discricionariedade, quando existem padrões pré-determinados legalmente até alto grau de discricionariedade, quando existe uma gama ampla de possibilidades de escolha de ação pelo ator estatal (KERCHE2018b, p. 206-262).

Quanto aos modelos de Ministério Público, o primeiro modelo é chamado por Kerche de burocrático (2018b, 264-267), nele as agências responsáveis pela ação penal são parte integrante do Poder Executivo, os promotores são subordinados ao Ministro da Justiça. Ou seja, o próprio governo é o responsável pela ação penal e, em última instância, o Poder Executivo é que será *accountable*. Como desvantagem destaca-se o fato da autonomia reduzida para processar políticos, pois o órgão é parte do próprio governo. Já o modelo eleitoral é muito semelhante às eleições para cargos eletivos. Nele o grau de discricionariedade é alto, do mesmo modo é a *accountability*, que neste caso é vertical, exercida diretamente pelos eleitores a cada eleição, podendo recompensar ou punir cada promotor por sua atuação. Nesse modelo os promotores estão submetidos a mesma lógica dos políticos, incluindo relacionamento com a mídia e o monitoramento por candidatos opostos. A desvantagem é relacionada à possibilidade de utilização de critérios não judiciais para promoção da ação penal, já que aqui funciona a mesma lógica das eleições.

Os dois últimos modelos, autônomo e independente, são adotados na Itália e no Brasil e tratados conjuntamente por Kerche (2018b, p. 267-268) ante sua semelhança, a qual ficou ainda mais reduzida com mudanças recentes conforme será demonstrado a seguir. Nesses

modelos os promotores têm baixa *accountability*, uma vez que é garantida a autonomia frente ao governo, aos partidos políticos e outras agências estatais. Internamente também são protegidos de interferência hierárquicas e os cidadãos não possuem instrumentos para incentivar ou não condutas. A baixa responsabilização seria compensada pela baixa discricionariedade de acordo com o planejado no desenho institucional, o que não se confirmou, inclusive mudanças legais recentes no Brasil aumentaram a discricionariedade do órgão. Tem-se a vantagem da maior liberdade para investigar e processar atores públicos de forma geral, entre eles os políticos. Por outro lado, praticamente a única forma de *accountability* nesses modelos é através do Poder Judiciário.

O Ministério Público no Brasil nem sempre apresentou essa configuração de órgão independente. Foi travada uma grande batalha desde os tempos do regime militar para que se chegasse à configuração institucional atual. O primeiro ponto a ser destacado, como afirma Arantes (2002, p. 20-21), é o processo interno de reestruturação do Ministério Público, ou seja, o motor de tão grande transformação adveio do voluntarismo político de seus integrantes, perspectiva esta que também será considerada no presente trabalho, sem descartar a mediação de outros agentes externos, como os Poderes Executivo e Legislativo.

Existem pontos chaves que contribuíram para a virada institucional do Ministério Público. O primeiro deles é a concessão pelo Código de Processo Civil de 1973 da função de defesa do interesse público à instituição juntamente com previsão no ordenamento jurídico nos últimos anos de ditadura militar de direitos difusos e coletivos e dos instrumentos hábeis a respaldá-los judicialmente. Segundo Arantes (2002, p. 24/25), o que possibilitou esses acontecimentos foi o Ministério Público ter se assumido como defensor da sociedade durante o período da redemocratização na década de 1980, mesmo sendo parte integrante do Estado. Com isso foi promovida uma grande pressão durante a constituinte o que culminou com sua independência frente aos demais poderes e com a concessão de garantias e privilégios à instituição, processo continuado de legislações esparsas posteriores. O último grande ponto chave seria a defesa do Ministério Público como defensor da cidadania, promovendo uma revisão no conceito de interesse público.

De acordo com Arantes (2002, p. 26-27), a função do Ministério Público é dividida em duas frentes. A primeira é a função típica de persecução penal que, considerando raras exceções legais, é exclusivamente destinada ao Estado, representado pelo Ministério Público. A segunda frente de atuação é na seara cível, que inicialmente ocorreu quando estavam envolvidos direitos indisponíveis ou interesse de incapazes, de acordo com a previsão do artigo 82 do antigo Código de Processo Civil de 1973 e reproduzido no artigo 178 do Código publicado em 2015.

A legislação pátria é construída de forma que prevaleça a liberdade e autonomia individuais, fazendo com que a atuação da instituição na seara cível seja exceção. Acontece que desde a década de 1980, com o reconhecimento dos direitos difusos e coletivos, cultivou-se a ideia de uma sociedade incapaz de defendê-los, o que vai de encontro ao reconhecimento da autonomia individual, ocasião em que o Ministério Público alargou sua atuação nesta seara. A evolução do ordenamento jurídico nacional consagrou a instituição como um dos entes legítimos à defesa de novos direitos indisponíveis, o que poderia ser entendido com uma contradição entre a defesa de autonomia individual e a maior tutela de direitos perante uma sociedade considerada hipossuficiente (ARANTES, 2002, p. 29-30).

O CPC de 1973 já havia concedido ampla possibilidade de atuação do Ministério Público em causas que estivesse presente o interesse público, definido como tal em cada caso concreto. O possível conflito entre defesa da sociedade e autonomia individual continuou através de inúmeras legislações esparsas posteriores, que atestavam a hipossuficiência da sociedade e a indisponibilidade de certos direitos, permitindo a atuação do MP para resguardá-los perante instituições privadas ou o próprio estado. Ficou claro que o alargamento das funções do Ministério Público começou durante o Regime Militar de 1964, época em que a instituição era vinculada ao Poder Executivo. Isso demonstra que tal conduta não era incompatível com a ditadura então vigente, uma vez que na época um dos objetivos era também controlar a administração pública, especialmente no tocante à desobediência civil e à corrupção. Essa conduta foi considerada, portanto, uma forma de institucionalizar o golpe militar (ARANTES, 2002, p. 37-39).

A primeira lei orgânica do Ministério Público veio através da Lei Complementar nº 40 promulgada em dezembro de 1981, seguindo a determinação da Emenda Constitucional nº 7 de 1977. Na época foi considerada uma enorme conquista para a instituição, perpetuada além do regime militar, pois os princípios institucionais e outros pontos relevantes foram positivados na Constituição de 1988, que selou a volta para o regime democrático. Conforme demonstra Arantes (2002, p. 46-48), com o advento da Magna Carta a única variante relevante foi a concessão à instituição do *status* de órgão independente.

Ainda em 1981 outra lei de importância capital para o Ministério Público foi publicada, que garantiu o primeiro direito difuso através da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), cuja defesa foi possibilitada pela criação de ação de responsabilidade civil e criminal de competência inicial exclusiva do Ministério Público, o que lhe concedeu o nome de ação civil pública. Em 1985 foi publicada a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85), responsável por estender a lista de direitos difusos e coletivos, garantindo-

lhes as mesmas inovações asseguradas ao meio ambiente. Uma delas foi a instituição da responsabilidade civil objetiva², que contribuiu para a transmutação desses direitos para o campo metaindividual, portanto, direitos de ordem pública (ARANTES, 2002, p. 51-52). Em resumo, o Ministério Público acumulou prerrogativas, vantagens e garantias desde o CPC de 1973 até legislações esparsas surgidas após a CF/1988.

Outro importante fator na reestruturação institucional do Ministério Público foi a politização do órgão, que se deu através de uma aproximação com o Poder Executivo, na designação de promotores para determinados cargos, e com o Poder Legislativo, uma vez que vários promotores ocuparam cargos eletivos (ARANTES, 2002, p. 49-50). Isso possibilitou que os agentes da instituição exercessem uma influência interna em tais poderes para conquistar seus objetivos, prerrogativas e vantagens, dentre eles o de ser responsável pela guarda do interesse público.

Em contraponto, a corrente seguida por Mauro Cappelletti, citado por Arantes (2002, p. 56-60), defendia que o Ministério Público não era a instituição adequada para defesa judicial dos direitos metaindividuais, ante a falta de dinamismo e a forte ligação com o Poder Executivo, muitas vezes o responsável por lesar tais direitos. Também alegava que os promotores não tinham formação especializada nem conhecimento técnico para lidar com direitos de grande complexidade. Após algumas discussões e análise dos projetos de lei enviados pelos juristas e pelo Ministério Público foi aprovado aquele que conservava a instituição como defensora do interesse público, diante do reconhecimento da indisponibilidade de tais direitos, bem como reforçava seu poder de atuação nas ações civis públicas e diminuía o das associações civis, fato este temerário, ainda mais considerando que na época o Ministério Público ainda era vinculado ao Poder Executivo.

O marco da reestruturação institucional do Ministério Público não coincide com a publicação da Magna Carta de 1988. As principais conquistas que lhe possibilitaram assumir a agenda de concretização de direitos fundamentais e, posteriormente, de combate à corrupção foram alcançadas em data anterior. O *status* de defensor do interesse público e dos direitos difusos e coletivos foi adquirido através de quatro normas principais, quais sejam o Código de Processo Civil de 1973, LC nº 40 de 1977 (primeira Lei Orgânica do MP), Lei nº 6.938/81 (Política Nacional do Meio Ambiente) e Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública). Assim, repita-se, grande parte de suas conquistas foram granjeadas ainda durante o período do Regime Civil Militar.

² Responsabilidade objetiva independente de demonstração de culpa do agente, isto é, prescinde da existência do elemento subjetivo na ação.

Como já dito, a única novidade com o advento da atual constituição foi a construção da independência da instituição, que significa o rompimento do vínculo com o Poder Executivo e a consequente autonomia de administração e de gestão da instituição. Essa independência é analisada em dois sentidos pela visão dos promotores e dos procuradores: um positivo, em que se objetivou garantir o autogoverno da instituição e a proteção contra interferências externas, e um negativo, em que se proibiu os integrantes da carreira o exercício de funções externas que não se vinculam ao objetivo da instituição, como, por exemplo, assumir cargos eletivos (ARANTES, 2002, p. 76).

Em resumo, a concessão da autonomia do Ministério Público a partir do advento da Constituição Federal de 1988 teve por efeito sua desvinculação de qualquer um dos poderes do Estado, garantindo-lhe tanto a autonomia funcional, que se traduz na liberdade para exercício da função internamente de modo que não se pode induzir o ocupante da carreira a tomar determinada conduta, quanto administrativa, que permite à instituição fazer sua autogestão, o que comporta, inclusive, a elaboração de sua própria proposta de orçamento. Além disso, no artigo 127 da CF/1988 a atuação da instituição foi considerada função essencial à justiça juntamente com outros profissionais, como advogados e advogadas (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 402).

Em suma, pode-se, pois, sustentar que os textos legais, tanto a Constituição como legislações infraconstitucionais, propiciaram que o Ministério Público se convertesse em uma instituição fundamental do sistema de justiça, cabendo-lhe papel de destaque no controle sobre as demais instituições públicas e na defesa da cidadania. Trata-se, primordialmente, de um órgão encarregado de proteger os direitos coletivos e de investigar infrações às leis de ordem pública. (SADEK, 2009, p. 5).

Deste modo, a reestruturação institucional iniciada ainda durante o regime ditatorial veio como resposta ao próprio regime antidemocrático, em que o Ministério Público era vinculado ao governo e não tinha discricionariedade e independência para cumprir suas funções. O *status* de instituição independente permite dizer que os promotores adquiriram autonomia em relação aos políticos para definir o que será levado a juízo, inclusive condutas praticadas pelos próprios políticos, visto que não há instrumentos dentro do próprio órgão para incentivar ou desestimular certas condutas, característica esta reforçada por alterações posteriores (KERCHE, 2018b, p. 274-275).

É fato incontestável que a independência concedida ao Ministério Público para exercício de suas funções, garantida através da vitaliciedade, da inamovibilidade e da irredutibilidade de vencimentos, permite a atuação de forma autônoma em questões políticas e sociais, considerada

uma das maiores conquistas da instituição. Com relação à chefia, o avanço foi mais tímido, ficando definida apenas a lista tríplice dos Ministérios Públicos estaduais para escolha pelos governadores e para o Ministério Público Federal a escolha de um integrante da carreira pelo Presidente da República (ARANTES, 2002, p. 80-88).

A equiparação das garantias entre Ministério Público e Poder Judiciário foi uma conquista importante. Contudo, o fundamento para a concessão da independência das instituições é diverso, uma vez ambas têm atribuições diferentes. A função do Ministério Público é tipicamente executiva, cabendo a ele selecionar o que é levado à Justiça. Já o Poder Judiciário é pensado como uma instituição contramajoritária, em que em seu formato ideal seria o de um poder inerte (KERCHE, 2018a, p. 547-577).

Há duas teses que tentam explicar a motivação que levou à concessão da condição de órgão autônomo ao Ministério Público. A primeira é defensora da origem endógena, isto é, através de mecanismos forjados dentro da própria instituição. Já a segunda defende a origem exógena, em que havia interesses de fora do órgão que levaram à construção dessa característica.

A primeira corrente, defendida por Rogério Arantes, preconiza que houve um voluntarismo político dos integrantes da instituição na batalha para transformá-la em defensora da cidadania (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 403-404). Este trabalho se filia a tal corrente, sem negar, obviamente, que a vontade interna dos ocupantes da carreira não é a única responsável por tal mudança, uma vez que é necessária a transformação em lei das normas sugeridas pelo órgão.

Já a segunda corrente, cujo nome de maior expoente é Fábio Kerche, também não nega a importância assumida pela capacidade de organização interna do Ministério Público, mas busca entender por qual razão o *lobby* realizado pela instituição surtiu mais efeito do que o realizado por outras. De acordo com esta corrente o principal fator responsável por garantir os privilégios do Ministério Público é a organização eficaz da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) em elaborar uma proposta de texto constitucional e no acompanhamento permanente das discussões durante a Constituinte. Há ainda a conjuntura política do final da década de 1980 que, empolgada com o fim do Regime Militar, não mediu esforços para tomar atitudes no sentido de fortalecimento do novo regime democrático. Dentre elas o Ministério Público funcionaria como uma organização capaz de aumentar a transparência da atuação estatal, justificando sua autonomia para proteção da sociedade. Logo, estaria resolvido o problema do vácuo institucional encontrado em Arantes (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 406-407).

A perspectiva assumida por Arantes não é isenta de críticas, como bem destacam Carvalho e Leitão (2010, p. 405-406). Primeiro por não deixar claro quais parâmetros permitiram determinar que os integrantes da instituição em estudo consideram a sociedade hipossuficiente, até mesmo pelo fato de existirem outras instituições que defendem a sociedade, mesmo que estejam longe de atingir o mesmo grau de possibilidade de ação no cenário brasileiro, como ONGs e outras associações. Em segundo, prosseguem os autores com crítica a elementos que fazem crer que o Ministério Público seguiu um caminho reto e ascendente rumos as suas conquistas.

Arantes (2002) adota uma perspectiva utilitária e maximizadora no sentido de que os membros do Ministério Público tinham objetivos a serem atingidos e para isso agiram racionalmente, escolhendo os meios adequados para o alcance dos seus fins. (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 406).

Quanto às vedações de participação em atividades estranhas ao propósito da instituição, foram consideradas atividade estranha as seguintes funções: advocacia, atividade político-partidária e exercício de qualquer outra função, salvo uma função de magistério. Entretanto, as vedações atingiram somente aqueles que ingressaram na carreira após a publicação da Constituição, em outubro de 1988. Os impedimentos tinham por objetivo tornar a instituição mais neutra politicamente, freando o seu fortalecimento político exceto para aqueles que já a integravam, livrados desse freio (ARANTES, 2002, p. 82-83).

Outra característica agregada ao Ministério Público brasileiro após a volta do regime democrático foi a baixa discricionariedade, pois seguir o princípio da legalidade o promotor ao teria que levar todos os casos que a lei, e somente estes, determina a julgamento. Isto explicaria a baixa *accountability*, existindo praticamente uma única forma efetiva de responsabilização de um membro da instituição, que seria através do Poder Judiciário.

Entretanto, a baixa discricionariedade da instituição se limita à atuação penal e mesmo nesta seara há controvérsias, especialmente na divisão de tarefas entre Polícia, Ministério Público e Judiciário, já que o Ministério Público avança sobre as investigações e negocia punições em determinados crimes. O real problema se encontra nas atividades além da esfera penal, como nos casos de fiscalização do cumprimento de leis e de agentes estatais eleitos e não eleitos. Os poucos mecanismos de *accountability* que existem são insuficientes para promover o efetivo controle dos integrantes da carreira (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 413-414).

Apesar de a instituição ser una e indivisível e de os princípios que norteiam sua atuação como um todo serem os mesmos, o Ministério Público é subdividido em Ministério Público da União, que engloba o Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério

Público do Distrito Federal e dos Territórios e o Ministério Público do Trabalho e o Ministério Público dos Estados. Cada subdivisão possui sua própria chefia, mas apenas para fins organizacionais, pois cada membro tem sua autonomia de atuação. Em decorrência da ausência de uma hierarquia e da autonomia interna para os integrantes da carreira, tem-se a vantagem de que a atuação de cada ramo do órgão pode se adaptar à realidade em que se encontra, especialmente para os promotores estaduais, que trabalham em realidades muito diversas. Por outro lado, existe uma grande desvantagem na ausência de políticas institucionais que garantam a uniformidade de atuação, fazendo com que a proteção dos direitos da sociedade, a que os promotores e procuradores tanto visam, seja feita de forma desigual, conforme o entendimento e a vocação de cada subdivisão (CARVALHO; LEITÃO, 2010, p. 402-403).

Medir o efetivo grau de autonomia do Ministério Público como um todo é uma tarefa difícil. A possibilidade de recrutar seus integrantes e as garantias conquistadas são fatores que fortalecem a autonomia. Por outro lado, pressões políticas e a dependência do Poder Judiciário e da Polícia no desenrolar das investigações, já que podem ou não assumir posturas colaborativas, pesam contra. A análise empírica poderá ser útil nesse processo, uma vez que os parâmetros objetivos mencionados variam enormemente. Em relação aos Ministérios Públicos Estaduais a tarefa se torna ainda mais difícil, pois não existe um único padrão de atuação, variando de órgãos mais voltados à persecução penal, vinculados ao seu desenho institucional tradicional, àqueles que se dedicam mais à questão social, que objetiva a satisfação de interesses e direitos (SADEK, 2009, p. 7-8).

É inegável o grau de relevância assumido pelo Ministério Público na democracia brasileira. O órgão passou por um grande processo de transformação institucional, associado à normatização de diversos direitos sociais, coletivos e a novos instrumentos de acesso à Justiça, transformando os promotores e procuradores nos agentes mais importantes para defesa e busca de efetivação desses direitos. Inclusive há aqueles que defendem que seu grau de relevância se equipara ao do Poder Judiciário (ARANTES, 1999, p. 83-84).

[...] a Constituição de 1988 ratificou a função *tutelar* que vinha sendo pleiteada pelo Ministério Público sobre os direitos metaindividuais, reforçando a tese que atribuía a esses direitos as características de *indisponibilidade*, por um lado, e de *incapacidade dos seus titulares*, por outro. Esse entendimento presidiu a fixação constitucional dos novos direitos, e a reabertura do ordenamento jurídico para acolher outros no futuro inspiraria a transformação de vários interesses difusos e coletivos em *direitos positivos* na década de 1990. (ARANTES, 2002, p. 96).

Toda a reestruturação institucional do Ministério Público promoveu o deslocamento de sua função primordial de guardião do Estado para defensor da sociedade, cujo crescimento exponencial desde a década de 1970, corroborado com a promulgação da Constituição em 1988, levou a se afirmar que foi criado um quarto poder. Em estudo realizado por Rogério Arantes e publicado em 1999 (ARANTES, 1999, p. 6 e 90), os promotores já se viam como os maiores responsáveis pela difusão e pela consolidação dos direitos transindividuais, pois na visão da instituição a sociedade é incapaz de defender seus direitos por conta própria. Isto é, a sociedade é hipossuficiente e as instituições representativas por excelência não cumprem com o papel que lhes foi delegado. Mais de duas décadas depois não há evidências hábeis a demonstrar que o entendimento dos ocupantes da carreira a respeito da sociedade mudou.

Não se pode negar que entregar à instituição, que não é mais vinculada ao Governo, a função de protetora da sociedade é importante para funcionar como um contrapeso ao descaso com que políticos tratam determinados assuntos de relevância para a sociedade. A questão problemática reside no uso que os atores fazem dessa função, já que a partir do momento em que eles têm suas preferências pessoais, suas visões de mundo, estas podem interferir em sua atuação e gerar um resultado que não é o pretendido pela sociedade ou o mais benéfico para a própria política, ainda mais se se considerar a ampla gama de direitos nos quais é possível a atuação da instituição.

No início da década de 2000, com a consolidação da revisão do sentido de interesse público, construída com a previsão do CPC de 1973, retirando aquelas funções entendidas como de menor relevância, havia indícios de que a fase expansionista das funções do Ministério Público havia se esgotado (ARANTES, 2002, p. 108-109).

Acontece que com a publicação da Lei nº 8.429/92, que tratou dos atos de improbidade administrativa dos agentes públicos contra a administração pública, houve uma reviravolta que converteu o Ministério Público em agente político de fato. A discricionariedade administrativa, que dá possibilidade de escolhas para a ação autônoma do agente estatal, foi reduzida por tal lei, passando a se questionar não só a legalidade dos atos administrativos, mas também sua finalidade em caso de lacuna na previsão legal de forma objetiva. Isto nada mais é que reflexo de uma aptidão jurídica de criminalizar condutas administrativas, correlacionando com a legislação penal e sua técnica (ARANTES, 2002, p. 102).

Pode se dizer então que o chamado novo Ministério Público, isto é, o defensor da cidadania, divide sua atuação em duas linhas, descritas por Sadek como respondente de suas atribuições legais e os desenvolvedores de atividades fora do gabinete (SADEK, 2009, p. 9-10). Segundo a autora, são admiráveis as atividades desenvolvidas no sentido de defender a

moralidade pública e a probidade administrativa, tanto em âmbito federal quanto estadual. Quanto à segunda linha de atuação, Sadek esclarece que é um trabalho voluntário, que extrapola as atribuições designadas aos procuradores e promotores, cujo objetivo é promover a cidadania, colhendo e tentando solucionar demandas mais diversas da sociedade (SADEK, 2009, p. 12).

De fato, não se nega a importância de existir um órgão de controle de agentes públicos, sejam ocupantes de cargos eletivos, efetivos ou contratados temporariamente. Contudo, devido à alta discricionariedade dos membros da carreira, somada à falta de parâmetros para determinar o que é uma conduta que atende ou não aos fins da administração pública, é temerário conceder tamanho poder ao Ministério Público, correndo-se o risco de desvio de finalidade da própria instituição.

1.1.2 Ministério Público como agente político

Sem dúvidas, uma das razões que levou à reestruturação institucional demonstrada acima é o voluntarismo político dos integrantes da carreira do Ministério Público. Mesmo que não se tenha parâmetros objetivos para medir o grau de importância de tal variante, sua influência neste cenário é nítida. Foi exatamente o que Arantes (2002, p. 118-119) procurou demonstrar através de uma pesquisa realizada com procuradores e promotores no ano de 1996, intitulada *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. Nesta é possível visualizar que a atividade principal e tradicional da instituição, a representação penal, entrou em declínio enquanto atividades ligadas à proteção e à promoção de direitos difusos e coletivos estavam em plena ascensão, tidas como áreas prioritárias para os entrevistados.

Em tal pesquisa ainda é revelado um dado interessante, aplicável tanto aos membros do Ministério Público quanto aos do Poder Judiciário, em que ambos atribuem a agentes externos a maior responsabilidade pela crise da Justiça. No caso, aos poderes representativos, Poderes Executivo e Legislativo, é atribuída a responsabilidade no que diz respeito à escassez de recursos e a leis obsoletas e de qualidade ruim. A parte da responsabilidade que caberia às instituições em estudo são creditadas a particularidades da estrutura do sistema judicial. O Ministério Público ainda acrescenta, além dos problemas estruturais, a falta de efetividade e de cumprimento por parte dos Poderes Políticos dos direitos constitucionais dos cidadãos. Na visão dos procuradores e promotores, aqueles que mais lutam por esses direitos são eles próprios, seguidos da sociedade civil organizada e de órgãos públicos especializados, ocupando as últimas posições o Poder Legislativo, partidos políticos e Poder Executivo (ARANTES, 2002, p. 122-124).

Na pesquisa ainda se confirma o pensamento de que a sociedade civil é incapaz lutar por conta própria para efetivar os direitos que lhes são garantidos. A hipossuficiência da sociedade permanece como fundamento das ações tutelares do Ministério Público, ao lado da indisponibilidade dos direitos, o que nem sempre se assevera verdadeiro:

Na pesquisa *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*, nada menos do que 84% dos entrevistados concordaram total ou parcialmente com a afirmação de que “a sociedade brasileira é hipossuficiente, isto é, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, e que, por isso, as instituições da Justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la” (ARANTES, 2002, p. 128).

O incremento do papel do Ministério Público é parte da transformação da Justiça. A lógica de funcionamento atual da instituição é horizontal, em que se pretende a integração com a sociedade e uma maior abertura para atuação dos seus membros. A legitimidade do órgão não é mais apenas a tecnocrática, jurídica e corporativista. Soma-se a ela a legitimidade social, o que pode corroborar para o aumento de ações personalistas e locais, fundamentadas na experiência, competência e respeito à pessoa ocupante do cargo e àquele que emite a decisão (GARAPON, 1999, p. 234-236). O Ministério Público participa deste processo e assume a função de mediador entre Justiça, Estado e coletivo, entre a ação pública e o indivíduo, ressignificando o que se entende por ação pública, representando as partes que participariam do processo individualmente e teriam cada uma uma decisão, não necessariamente iguais, homologada por um juiz ou uma juíza.

O Ministério Público atua no sentido de defender a sociedade com argumentos baseados na sua alegada hipossuficiência, em que ela é entendida como fraca, desorganizada, além de parcialmente marginalizada. Por tais motivos, não teria condições de exigir por conta própria a efetivação dos direitos pelos Poderes Políticos, em grande medida responsáveis pelo descumprimento destes. Ao interferir na relação entre Estado e sociedade civil para defesa desta, a atuação do Ministério Público deveria ser instrumental e temporária, até que a própria sociedade civil se conscientizasse e adquirisse ferramentas que possibilitassem sua defesa em nome próprio (ARANTES, 2002, p. 129). Mas o que se vê é uma sociedade civil que permanece tutelada sob o argumento de estar sendo defendida e representada, mas sem saber se de fato sua voz está sendo ouvida e representada pela instituição.

Como já dito anteriormente, é temerária a concessão de grandes garantias e poderes de atuação a uma instituição que detém pouquíssima forma de controle. Sadek (2009, p. 18-19) transcreve trecho de entrevista concedida por uma Subprocuradora-Geral da República no ano

de 2000, em que diz que o modelo de instituição que suscita a atuação dos integrantes da carreira é capaz de levar o país ao caos, ante os enormes poderes concedidos e a ausência de consciência das responsabilidades investidas. Os estudos desenvolvidos pela autora indicam que pensamentos como este são minoritários dentro do Ministério Público, já que muitos argumentam a favor da atuação na defesa da moralidade administrativa como um dever, e não faculdade, dos promotores e procuradores, revelando uma divisão de pensamento interna na carreira.

A obra de Arantes não deixa clara a existência dessa segunda corrente, até mesmo pelo fato de que a pesquisa realizada em 1996, que fundamenta sua tese, demonstra grande porcentagem dos integrantes a favor da reestruturação institucional ocorrida desde a década de 1970 e do avanço das atividades da instituição para outros campos além da seara penal. Este dado não é contestado por Sadek, o que faz crer ser uma corrente minoritária. Contudo, é importante demonstrar que a voz da instituição não é uníssona no sentido de que ela deve assumir o papel de defensor da sociedade civil hipossuficiente, visto que existe uma margem, ainda que pequena, de promotores e procuradores que discordam desse novo viés assumido.

Como já mencionado, a implementação da postura tutelar assumida pelo Ministério Público perante a sociedade é fundamentada na hipossuficiência da parte representada e decorrente do voluntarismo político. A atuação instrumental da instituição cresceu em detrimento de outras agências especialistas na defesa de determinadas causas e de determinados atores vinculados a própria sociedade civil. Apesar de criticável, o alargamento desproporcional de atuação do Ministério Público em relação aos demais foi relevante na construção das três ondas de acesso à justiça. A primeira é a ampliação do acesso à justiça em sentido estrito, através de assistência jurídica e esclarecimento sobre direitos; a segunda onda se refere ao processamento das demandas que pleiteiam direitos e interesses difusos; a terceira toca a simplificação dos procedimentos e a criação de meios extrajudiciais para satisfação de direitos (SADEK, 2009, p. 12-13).

As três ondas de atuação do Ministério Público, destacadas por Sadek, e os exemplos trazidos de atuação direta do órgão com a comunidade, como o projeto *O Ministério Público e a Comunidade*, criado em 1998 no Estado do Pará (SADEK, 2009, p. 13), confirmam o diagnóstico apresentado por Garapon no sentido de que a instituição abriu as suas portas para acolher as mazelas da sociedade, legitimando a atuação do Ministério Público no sentido de resolvê-las. Nesse ponto há coincidência com a fala de Arantes, de que tal atuação decorre do entendimento de que a sociedade é hipossuficiente e precisa de um intermediário que lhe

garanta o cumprimento dos seus direitos e interesses. A diferença está no fato de que Sadek aparenta ser favorável a essa conduta, inclusive justificando a necessidade de tal atuação.

Não se nega a relevância da atuação da instituição e seu potencial em obter a garantia de direitos de forma uniforme, que se estendem a inúmeras pessoas que deles necessitam, o que dificilmente seria atingido se cada um tivesse que litigar individualmente. Assim é nos casos dos direitos difusos e coletivos, em que se pode constatar alguns avanços na efetivação de direitos mesmo que esse tipo de conduta se sobreponha a atividade política em algumas ocasiões. Mas de nada adianta tutelar a sociedade civil e não lhe dar os meios para se desenvolver, para tornar-se forte e equipada para por conta própria participar na luta política dos interesses que lhes são relevantes.

Dentre as atividades exercidas pelo Ministério Público, além da típica persecução penal, a mais recente delas é o controle da administração pública, o qual pode ser observado em vários Ministérios Públicos, independentemente de suas diferenças institucionais ou de sua relevância no cenário nacional. Como exemplo Sadek cita os casos dos estados do Acre, onde dos 16 prefeitos que tentaram a reeleição no ano de 2000, 15 eram investigados por alguma improbidade administrativa, e da Paraíba, na qual foram recebidas 215 denúncias contra agentes políticos no ano de 1999 (SADEK, 2009, p. 10-12).

Para ordenar a ação do Ministério Público contra atos de improbidade de agentes públicos, são necessários meios previstos na legislação. Alguns destes instrumentos que possibilitaram o Ministério Público funcionar como agência mediadora entre Estado e sociedade a partir da década de 1990 estavam previstos desde a Lei da Ação Civil Pública de 1985, cujo uso foi facilitado pela Constituição da República de 1988. São estes o inquérito civil e o termo de ajustamento de conduta (TAC), fartamente utilizados na concretização de direitos sociais, difusos e coletivos e também no combate à corrupção (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 364-365).

Um outro instrumento que deu grande força ao Ministério Público na seara penal é a delação premiada, importada do direito anglo-saxão e que permite a responsabilização de diversos envolvidos no crime. Esse instrumento é tido como um compensador a morosidade judicial e como uma forma de apresentar os resultados à sociedade, pressupondo-se a negociação direta entre acusador e acusado. Entretanto, por ser mais informal que o processo, esse sistema traz desvantagens à defesa dos acusados. O processo penal conduzido pelo juiz passa a ter o papel apenas de homologar a delação, sendo substituído pela negociação direta com o acusador, cuja atividade não passa por controles externos e internos. Além disso, deve-se considerar a rigidez das leis penais, que se opõem à lógica negocial, uma vez que acusador

e acusado não se encontram em pé de igualdade para a discussão mais justa e adequada ao caso (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 370-371).

A delação premiada é utilizada no Brasil desde a década de 1990. Os primeiros crimes a utilizarem do instrumento foram os hediondos, mas atualmente há uma vasta gama de crimes que podem se utilizar dela, como previstos nas leis da lavagem de dinheiro, de crimes organizados, de organizações criminosas, dentre outros. No Brasil a negociação segue parâmetros menos flexíveis que nos Estados Unidos, tendo sido regulamentada pela Lei nº 12.850/2013, que permite, conforme o caso e o resultado obtido com a negociação, o perdão judicial, a redução de pena ou a substituição por pena restritiva de direitos. Outro ponto negativo pode ser destacado no desenvolvimento do instrumento, que acompanha a opinião pública, a qual clama por solução de determinados crimes. Na opinião de Avritzer e Marona isto pode propiciar a atuação seletiva das agências judiciais, atitude que se oporia a lógica do estado democrático de direito (2017, p. 371).

Ainda cabe destaque a possibilidade de se utilizar a delação premiada como ponte para atingir determinados agentes, pois o objetivo do instrumento é justamente premiar aquele que delatou os demais atores do crime em investigação. É possível que se tenha uma atuação seletiva do Ministério Público, devido a elementos como a falta de controles e o fim pré-determinado, que pode surgir conforme o desenrolar das investigações para atingir determinados agentes. Por vezes pessoas que cometerem crimes tão graves ou mais do que os outros são penalizadas de forma muito mais branda. Ademais, não pode se deixar de considerar a possibilidade de construção de delações falseadas no todo ou em parte com o objetivo de reduzir a punição do delator e atingir um alvo específico.

Mudanças mais recentes concederam ainda mais autonomia ao Ministério Público para se firmar como agência de *accountability* da atividade política, conforme as relatadas por Kerche (2018b, p. 278-279). Pode-se citar a preferência de promotores e procuradores pela ação penal para operar na dita luta contra a corrupção ao invés de utilizar a ação cível, disposta na Lei de Improbidade Administrativa; a autorização concedida pelo STF em 2015 para o Ministério Público conduzir inquéritos penais e o já mencionado instrumento da delação premiada, Lei nº 12.850/2013, a qual proporcionou aos promotores e procuradores o poder de negociar penas menores em troca de mais informações sem a necessidade do aval de um Juiz.

Especificamente em relação ao Ministério Público Federal, cujo objeto de análise empírica recai este trabalho, conforme destaca Almeida (2016, p. 71) a possibilidade de escolha do chefe da instituição por ela própria prova a autonomia que lhe foi concedida além daquela pensada pela Carta Constitucional. Tal escolha se dá através de lista tríplice a ser elaborada pela

Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR) como resultado de eleições diretas realizadas com membros da carreira, da qual o Presidente da República escolheria um nome. Esta prerrogativa foi concedida pelo então Presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT) e, posteriormente, os governos petistas foram os que mais sofreram com as investigações da Ação Penal 470 (Mensalão) e de demais operações contra a corrupção.

Fato é que o Ministério Público se confirmou como instituição relevante no processo político, participando e alterando a relação entre os poderes, por vezes de forma voluntariosa. A politização do órgão ocorreu, em grande medida, internamente (ARANTES, 1999, p. 98), pois os seus integrantes tomaram para si a função de reduzir a desigualdade social, ampliar a cidadania e, mais recentemente, de moralizar a política através da criminalização da conduta de seus agentes.

A linha que divide a atuação do Ministério Público na fiscalização dos demais agentes públicos entre desejável e saudável para o sistema e aquela além do tolerado, que altera a dinâmica própria dos órgãos, é tênue. A situação se agrava pela ausência de meios de *accountability* efetivos, capazes de frear o impulso moralizador de certos integrantes da carreira que nada contribui para o aprimoramento da atividade pública, seja através da política ou de serviços públicos.

Os exemplos demonstram que o pêndulo muitas vezes pesa mais para ações de fiscalização e controle sobre os governantes, de cunho personalista, do que demandas que fiscalizam os serviços públicos propriamente ditos. Uma análise referente às ações civis públicas patrocinadas pela Promotoria de Justiça da Cidadania da Capital em São Paulo entre os anos de 1992 a 1998 demonstrou que as ações discutindo os serviços públicos representaram apenas 5% do total de ações, enquanto a fiscalização de governantes representou 47% e 27% das ações no Estado e Município, respectivamente (ARANTES, 2002, p.139-141).

Os argumentos utilizados para um índice tão baixo de ações relacionadas aos serviços públicos referem-se à complexidade das políticas públicas, dependentes de uma sequência de circunstâncias para serem implementadas. Outro argumento subdivide-se na resistência do Poder Judiciário em reconhecer a legitimidade do Ministério Público para atuar como representante da sociedade e na defesa de que a administração pública possui discricionariedade administrativa para implementar as políticas públicas (ARANTES, 2002, p.142).

Por último, existe uma discussão quanto a ineficiência das ações civis públicas. Durante o período de estudo das 157 ações somente uma havia sido julgada procedente. Diante disso, a própria promotoria defende que a relevância do seu serviço está no chamado efeito sombra, definido como o temor instalado nos agentes públicos no exercício de suas funções, já que suas

condutas estão sendo fiscalizadas e podem ser enquadradas como improbidade administrativa. Além disso, um dado curioso é que na visão dos integrantes da carreira a instituição estaria ganhando pontos positivos perante a opinião pública somente pelas ações promovidas (ARANTES, 2002, p.144-148). Isto deixa margem para se discutir até que ponto os atores estudados querem de fato promover a melhora da prestação da atividade pública ou apenas ganhar popularidade entre os cidadãos.

Por outro lado, como já mencionado anteriormente, o Ministério Público possui instrumentos administrativos que possibilitam sua atuação direta e fora do âmbito do Poder Judiciário que garantiriam resultados independente da necessidade de endosso deste às demandas de cunho fiscalizatório da atividade política, suprindo a falta de efetividade das ações coletivas.

De forma breve e simplista, é possível defender que a reestruturação institucional ocorrida no Ministério Público, desde antes do advento da CF/1988 e que continuou em momentos posteriores, ocorreu em grande medida pelo voluntarismo dos próprios integrantes da instituição. O desenvolvimento de inúmeros instrumentos de atuação e o entendimento de que a sociedade é hipossuficiente foi dando lugar a atuação proativa no sentido de satisfazer direitos sociais previstos e não implementados. Em momento mais recente, especialmente nas duas últimas décadas, a promoção de direitos cedeu lugar ao controle da atividade política, que ainda permanece sendo entendida como uma tutela da sociedade ante sua crescente insatisfação com os poderes representativos.

Apesar de ser autônomo, conduzir as próprias investigações e realizar acordos com os envolvidos, o Ministério Público não está sozinho na nova agenda moralizadora da atividade política. O Poder Judiciário atua em conjunto com o órgão, tanto na primeira onda da satisfação de direitos sociais, quanto na agenda de moralização da atividade política, assumindo igual importância no regime democrático instaurado no final da década de 1980, o qual já enfrenta crises severas antes mesmo de sua total institucionalização.

1.2 PODER JUDICIÁRIO

1.2.1 A construção do Poder Judiciário

Ao lado do Ministério Público, o Poder Judiciário figura como central no cenário nacional no tocante à satisfação de direitos transindividuais e coletivos, no controle da moralidade da administração pública e demais atos na vida pública e, assim como o primeiro,

vem passando por uma grande transformação, motivo pelo qual é relevante o estudo da instituição. Sadek chega a defender que “buscar compor um retrato da magistratura significa contribuir para identificar um personagem básico da realidade social e política, além de captar um quadro em transformação” (2006, p. 11).

A visão do Poder Judiciário nos dias atuais é ligada à ideia de separação de poderes, muito atribuída à construção moderna trazida por Montesquieu em seu famoso livro *O espírito das Leis*, cujo objetivo seria limitar o poder, fazendo com que os poderes se controlem e se fiscalizem mutuamente. Contudo, a leitura atenta da obra de Montesquieu deixa claro que em sua visão o Poder Judiciário não era propriamente um poder, mas um órgão inerte e que o controle se daria entre os outros dois poderes. A noção de que a separação dos poderes era necessária para limitação do governo e para a defesa das liberdades individuais, que tem influência também em Locke, é recente e disseminou-se somente no final do século XVIII. Ao considerar que a separação dos poderes asseguraria a existência de três funções básicas, administrar, legislar e julgar, seria proporcionado à sociedade o maior grau de liberdade possível para realização de seus objetivos (ARANTES, 2015, p. 30/31).

Nos séculos XVIII e XIX grandes mudanças afetaram o Poder Judiciário, ocorrendo transformações que impactaram as instituições do Estado como um todo. No que se refere à Justiça, a maior mudança é o reconhecimento de sua autonomia como função do Estado. Outro marco fundamental ocorreu no século XX no mundo ocidental, nos países que seguiram a matriz norte-americana. Nestes o Poder Judiciário foi erigido a poder político, isto é, lhe foi agregada a capacidade de verificar a constitucionalidade das leis e de demais atos normativos produzidos pelos Poderes Executivo e Legislativo. Como consequência o Poder Judiciário foi elevado a mesma condição dos outros dois Poderes. Por outro lado, nos países que seguiram o modelo francês, de inspiração republicana, a despeito de ter sido modernizada a função de julgar conflitos entre particulares, não foi agregada a função política ao Poder Judiciário (ARANTES, 2015, p. 29-30).

Nos demais países periféricos influenciados pelo mundo ocidental, como os países da América Latina, a derrubada tardia dos regimes autoritários, iniciada na década de 1970, deu lugar à construção de ordens democráticas. Tal possibilitou o restabelecimento das funções do Poder Judiciário nos moldes do modelo norte-americano, quais sejam, julgar conflitos entre os particulares e aprimorar a função política, permitindo o controle de constitucionalidade das normas, ou como é conhecido *judicial review*, com variações em cada país. Inclusive no Brasil, que adotou um sistema de controle de normas híbrido, o qual será explicado posteriormente.

Quanto ao Poder Judiciário brasileiro, é possível destacar dois grandes períodos de expansão anteriores à Constituição Federal de 1988. A primeira grande expansão de atuação do Poder Judiciário ocorreu nos anos de 1930 sob o governo de Getúlio Vargas, quando foram criadas as Justiça Especiais, a Justiça do Trabalho e a Justiça Eleitoral para julgar os conflitos pertinentes às respectivas áreas. Existem diversas tentativas de enfraquecimento da justiça trabalhista, porém até tempos mais recentes somente serviram para fortalecê-la, como ocorreu com a reforma aprovada na Emenda Constitucional nº 45/2004. O mesmo não pode ser dito da reforma trabalhista aprovada no governo de Jair Bolsonaro. A segunda onda de expansão, iniciada a partir dos anos de 1970, está relacionada à ampliação do acesso à Justiça no tocante aos direitos coletivos (ARANTES, 2015, p. 49 e 52-53).

A segunda onda de expansão de atuação do Poder Judiciário, que o transformou em defensor de garantias e direitos sociais e coletivos foi imprevista, existindo duas análises que pretendem explicar esse fato. A primeira refere-se à crise do Estado Provedor no século XX, conhecido como Estado de Bem-Estar Social (ou *welfare state*), e a segunda, ocorreu em momento posterior, estando ligada à ampliação do acesso à Justiça em razão da previsão legal de direitos coletivos.

A primeira vertente, chamada de sociológica, diz que a crise do Estado-Providência gerou o efeito oposto no Poder Judiciário, pois a carestia de recursos e o excesso de direitos previstos, foram responsáveis pelo aumento das demandas na justiça. De acordo com Arantes (2015, p. 54), é possível destacar que o pano de fundo ideológico desta análise era a descrença nas instituições político-representativas tradicionais e a incerteza de se a democracia vigente conseguiria atender às necessidades da sociedade.

Por outro lado, a segunda vertente, chamada de institucional, defende que as alterações substanciais das regras processuais, ampliando o acesso à justiça para diversos atores, permitiu que o Judiciário fosse inundado constantemente com solicitações de situações novas, isto é, não previstas legalmente, e que não podem deixar de serem decididas (ARANTES, 2015, p. 49). Aqui criou-se o Ministério Público, instituição estatal responsável pela defesa dos interesses difusos e coletivos e que atuou como parceiro do Poder Judiciário em suas duas principais agendas: satisfação de direitos sociais e controle da atividade política.

As principais alterações ocorridas no Poder Judiciário não se limitam às citadas acima. Especificamente no país é possível destacar grandes mudanças no cenário pós 1988, as quais repercutiram em mudanças estruturais e de mentalidade dos integrantes da própria instituição, fundamentais para o presente trabalho e que serão tratadas a seguir.

Por fim, a ideia inicial de que o Poder Judiciário é um poder neutro já vem sendo combatida. Foi demonstrado, por exemplo, que há mais de 20 anos a instituição participa da concessão de direitos políticos a partes menos favorecidas da sociedade, atuando em favor de sindicatos e de partidos políticos ligados aos seguimentos que pressionaram pela institucionalização de direitos sociais (VIANNA et al., 1997, p. 27).

1.2.2 O Poder Judiciário brasileiro no Sistema de Justiça após a CF/1988

O cenário posterior à ditadura militar de 1964 no Brasil, selado com a promulgação da chamada Constituição Cidadã em 1988, apesar de manter certos traços autoritários, traz novamente à tona o discurso jurídico e seu predomínio no cenário nacional após anos de desconfiança incutida pelos militares (CHALOUB; LIMA, 2016). Os bacharéis estão de volta ao cenário político após a redemocratização com maior liberdade de atuação e ao lado deles o Poder Judiciário ressurge consagrado como poder forte e independente.

Quanto à unicidade do Poder Judiciário, assim como o Ministério Público, o Judiciário é um poder uno, do que decorre também a unicidade de sua jurisdição. Contudo, o referido poder é subdividido em vários ramos como forma de organização para permitir o melhor desempenho de suas atividades. Pertencente à União tem-se a justiça federal comum e as justiças especializadas (eleitoral, militar e do trabalho) e pertencente aos estados, territórios e distrito federal a justiça estadual, conforme se verifica do artigo 92 e seguintes da CF/88.

A constituição da autonomia judicial teve como uma de suas bases a profissionalização das carreiras de Estado, cuja influência brasileira é o modelo corporativo dos anos 1930, trazendo definitivamente como carreira de Estado a magistratura. Na mesma época houve a criação de associações de juízes e a nomeação dos integrantes da carreira através de concursos públicos. Já na transição para o regime democrático, a participação ativa de juristas, tanto integrantes da própria carreira como parlamentares ligados ao direito, contribuiu para a construção da autonomia. O campo de conhecimento jurídico passou a ser utilizado como forma de defender os princípios do modelo de Estado construído na constituinte de 1986 e nas décadas seguintes disputou o monopólio desse sentido com diversos campos de saberes, como ocupantes de cargos de gestão no Poder Executivo, economistas e administradores (ENGELMANN, 2011, p. 2-3).

O novo desenho institucional instaurado em 1988 concedeu ao Poder Judiciário posição de instituição central à democracia brasileira, em que se observa uma crescente atuação frente à questão social. Isto confronta com a atuação da instituição em décadas passadas, marcada pela

mera interpretação legal segundo princípios do positivismo jurídico (VIANNA, 1999, p. 09). Entretanto, a interpretação de que o Poder Judiciário é mero reprodutor legal é problemática, pois a aplicação da lei ao caso concreto sempre exigiu uma certa interpretação, uma inegável função criativa do juiz, sendo um problema a interpretação do positivismo de forma tão simplória.

Quanto ao controle de constitucionalidade, o Brasil adotou um regime híbrido, que engloba tanto o controle de constitucionalidade concentrado como o controle difuso. O primeiro assemelha-se a uma corte constitucional, com decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) válidas para todos os casos. Já no controle difuso a corte suprema, representada pelo STF, não detém o monopólio da análise da constitucionalidade, sendo concedido a cada órgão julgador o poder de declarar a constitucionalidade de determinada lei ou ato normativo para o caso particular em julgamento (ARANTES, 2015, p. 38).

O *judicial review* instituído a partir de 1988 deu instrumentos que possibilitaram a setores organizados da sociedade civil a provocação direta do Tribunal Constitucional – Supremo Tribunal Federal – requerendo a análise da constitucionalidade de alguma norma promulgada pelos poderes competentes. A partir desta inovação foram construídas novas formas da chamada representação funcional, que se dá através de sindicatos, do Ministério Público e do próprio Poder Judiciário (VIANNA, 2003, p. 11). Na visão de Werneck Vianna e seus correligionários, a ideia seria de que as duas formas de representação, funcional e a política tradicional, fossem complementares, tendo como função compensar o déficit democrático decorrente da sobreposição do Executivo sobre o Legislativo.

O Poder Legislativo, enquanto proponente de leis e representante da vontade geral nos termos rousseauianos, está enfraquecido e muito dependente do Poder Executivo, o que Werneck Vianna chama de “*gigantismo do ramo administrativo*” (VIANNA 1997, p. 28-29). A racionalidade universal do Parlamento para elaborar normas gerais, universais, formais, fica limitada às circunstâncias do contexto econômico-social, determinado por regulamentações específicas oriundas do Poder Executivo, que possui o conhecimento e a capacidade técnica e burocrática para a regulação do processo econômico, congruente com as exigências do capitalismo moderno.

A escolha política realizada pelo Poder Legislativo de armar a sociedade civil de instrumentos hábeis a questionar judicialmente os atos executivos foi entendida como uma forma de atenuar a alegada sobreposição do Poder Executivo sobre o Legislativo, uma vez que submeter tais atos à avaliação judicial significava uma forma de *accountability*, em que a atuação

do Poder Judiciário era vista como corretiva, sendo um caminho diverso para a defesa e ampliação de direitos (VIANNA, 2013, p. 13-15).

A crescente judicialização da política no país, que será tratada adiante, é consequência direta da opção constitucional, já que muitas políticas públicas foram constitucionalizadas, resultando na necessidade de os governos aprovarem reiteradas emendas constitucionais para possibilitar o cumprimento de suas agendas. Isto deu ensejo a contestações frequentes das políticas governamentais, inclusive se tornando uma ferramenta utilizada pela oposição (ARANTES, 2015, p. 39-40).

Diante do desenvolvimento minucioso de direitos e garantias sociais na Constituição, somado à possibilidade de o Judiciário revisar todo tipo de norma expedido pelos demais poderes, foi garantido a ele inúmeras possibilidades de intervir e atuar em questões destinadas ao processo político. Neste sentido, no entendimento de Sadek (2004, p. 81) a CF/1988 assumiu duas faces: texto de manobra dos Poderes Políticos de um lado e incremento da função política do Poder Judiciário de outro.

Tem que se levar em consideração que o Poder Judiciário é tido como o poder contramajoritário. Para que consiga cumprir o papel que lhe foi delegado de guardar os direitos dos indivíduos, incluindo as minorias, é necessária certa dose de independência frente aos demais poderes (KERCHE, 2018a, p. 568). Isto é, o Judiciário deve ser protegido contra ingerências externas, devendo ser garantida a manutenção e execução de suas decisões e o próprio juiz deve ser protegido dentro da instituição contra interferências na execução do seu trabalho, sendo estes alguns fatores imprescindíveis para se falar em independência.

A própria instituição carrega com ela a ideia de que é um braço da sociedade civil, nas palavras no Ministro do Supremo Tribunal Federal, Luís Roberto Barroso, em que defende explicitamente que o Poder Judiciário é mais progressista que a sociedade, a qual sofre com problemas morais herdados desde os tempos da colonização e decorrentes de falta de educação de qualidade. Por isso, a atuação do Poder Judiciário no mundo da política teria por objetivo resolver as questões sociais mais urgentes (CHALOUB; LMA, 2018, p. 225-226).

A atuação do juiz na política ocorre de duas maneiras, diretamente através de suas decisões ou indiretamente através da corporação. Nessa toada, o ativismo judicial assume duas faces, a primeira é de personalidades construídas pela mídia, caso a instituição não seja tradicionalmente forte e independente e a segunda é de uma nova ordem de juristas no caso de a corporação ser poderosa (GARAPON, 1999, p. 56 e 74).

Apesar de ser válido o argumento de que cada juiz é livre para tomar suas decisões conforme as motivações de cada caso, não se pode esquecer o papel da jurisprudência, que cada

vez mais vem assumindo uma faceta vinculante, seja através da previsão legal, especialmente em razão das determinações do CPC/2015, como o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) localizado no artigo 985, seja em razão da frequente reforma de decisões proferidas por juízes de primeiro grau em desconformidade com as decisões superiores.

É interessante manter certa ordem aplicada ao Poder Judiciário para assegurar a unidade do direito. Contudo, seus membros não assimilam bem a ideia, interpretada como limitação à independência dos magistrados (GARAPON, 1999, p. 64-65).

Em resumo, o juiz no exercício de suas funções pode ocasionar dois efeitos no mundo social. O ativismo judicial pode de um lado criar precedentes através de decisões inovadoras e de outro criar o retrocesso de outro, ao sustar reformas pretendidas por parte da sociedade. Em ambos os casos a segurança jurídica é colocada em risco, razão pela qual a proteção exacerbada aos juízes e sua baixa *accountability* poder ser entendida como um risco para a democracia vigente (GARAPON, 1999, p. 74).

A atuação do Judiciário no meio político deve ser regrada, limitada ao mínimo necessário, sob pena de desequilibrar a relação entre os poderes. Além disso, é pacífico que todos os agentes públicos devem responder pelos seus atos no exercício de sua função. Para isso foram desenvolvidos meios para que a prestação de contas dos agentes públicos seja efetivada, o que deveria se estender de forma mais eficaz tanto ao Poder Judiciário quanto ao Ministério Público.

O desenho institucional do sistema de justiça presente na CF/1988 trouxe um Poder Judiciário autônomo e pouco *accountable*, tanto vertical, quanto horizontalmente (KERCHE, 2018a, p. 578). A baixa *accountability* dos juízes pode ser defendida ao se argumentar que o alto grau de independência é necessário para que os direitos sejam assegurados e que subordinar os julgadores ao jogo da política pode ser a sentença de morte para a garantia dos direitos que se quer proteger. Entretanto, sabe-se que a não vinculação à política partidária também não é garantia de imparcialidade nem livra as decisões de virem acompanhadas de interpretações ideológicas.

Por outro lado, há quem defenda que a grande reforma da Justiça ocorrida em 2004, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, estaria assegurada a *accountability* do Poder Judiciário. O exemplo apresentado por Tomio e Robl Filho (2013, p. 39) se encontra na criação de um conselho com participação de membros externos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), com o objetivo de corrigir as falhas de *accountability* do modelo original. Todavia, a instituição permanece com grande déficit de controle, pois as ações do CNJ, regra geral, são apenas no

sentido de fiscalizar o funcionamento adequado da justiça e o andamento processual, pouco atuando sobre as condutas de cada magistrado, além de aplicar parcas sanções disciplinares.

De forma sintética, é possível dizer que o Poder Judiciário e o Ministério Público podem, além de suas outras funções, serem considerados duas agências de *accountability* dos demais poderes. Isso porque todos os agentes públicos podem ser investigados e responsabilizados pelos seus atos judicialmente, o que permite maior controle dos agentes públicos, especialmente dos políticos, como nos casos em que se investigam a ocorrência de corrupção. Entretanto, outro fenômeno que ocorreu ao lado deste foi a sobreposição dessas instituições sobre a soberania quando exercem sua função de controle sobre a administração pública, instaurando o que se denomina de *pretorianismo judicial*. O que é não é saudável para a democracia, dado que traz instabilidades para o sistema político e causa tensões entre ele e os poderes Executivo e Legislativo (AVRITZER; MARONA, 2017, p 361-362).

Há aqueles que não enxergam tanto risco para o sistema democrático, alegando alegam que houve apenas uma ampliação das formas de representação e não uma transferência da democracia para a justiça. É a chamada *cidadania social*, que proporciona acesso à “procedimentalização na aplicação da lei por múltiplas formas, individuais ou coletivas, de um simples requerimento a uma ação pública, proporcionando uma outra forma de participação na vida pública” (VIANNA, 2003, p. 371-372). Neste caso, defende-se que ocorre uma soma entre o sistema representativo tradicional e esta nova forma de representação.

Contudo, não se pode perder de vista que por não ser um poder tradicionalmente eleito, a Justiça padece de legitimidade para decidir determinadas questões políticas. Uma forma de solucionar essa deficiência seria a partir do aperfeiçoamento da representatividade da instituição, as decisões judiciais atuais para serem eficazes e respeitadas necessitam de conhecimento sobre o tema julgado. Não basta mais ao Judiciário ter apenas legitimidade racional, é preciso somar a esta as legitimidades carismática e representativa, assim como nos demais poderes (GARAPON, 1999, p. 262-263). A maior representatividade da sociedade na justiça poderia até mesmo diminuir o socorro dos juízes à opinião pública, pois as decisões seriam proferidas pelo próprio povo. Portanto, a representatividade também é fator fundamental para a justiça, que faz parte do sistema democrático.

Pode se dizer que a legitimidade do Poder Judiciário vem sendo construída com base na sua popularidade, que vai da independência conquistada às duras penas ao *pretorianismo judicial*. A primeira lhe garantiu a autonomia necessária ao exercício adequado de suas atividades, dentre elas a de controle da constitucionalidade das normas, funcionando como peso e contrapeso dentro do sistema de poderes. Já *pretorianismo judicial*, demonstra a propensão

de reduzir a institucionalização e a tendência à seletividade, que acompanha as clivagens do próprio Poder Judiciário e da classe política (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 374).

Em pesquisa realizada por Sadek em 2005 com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em todos os estados, é interessante notar como os próprios magistrados têm uma percepção negativa da agilidade da Justiça, sendo este quesito avaliado esse quesito como “ruim” ou “muito ruim” por aproximadamente metade deles, enquanto menos de 10% dos magistrados consideraram tal desempenho como “bom” ou “muito bom” (SADEK, 2006, p. 31). Mesmo existindo variações do percentual de avaliação entre os diversos ramos do Poder Judiciário, o dado em análise revela a postura crítica assumida pelos próprios integrantes da organização referente à agilidade do sistema de justiça como um todo.

Quanto ao dever de imparcialidade, analisado na pesquisa acima referida, segundo destaca Sadek, de forma geral as avaliações são positivas, chegando ao percentual de 59,4% para “bom” e apenas 11,4% para “ruim” (2006, p. 42 e 49-50). Aqui convém destacar que esse percentual diminui drasticamente em se tratando da avaliação do STF, especialmente entre o grupo mais jovem de magistrados (avaliação geral de 28,1% para “bom” e 31,7% para “ruim”). Apesar de não ser objetivo de pesquisa da autora identificar o motivo de tamanha discrepância entre a avaliação do Poder Judiciário em instâncias inferiores e no STF, é possível imaginar que esse resultado advém da pressuposição de um certo grau de subserviência dos integrantes da Suprema Corte devido à indicação ser política. Tal revela a descrença na total independência do STF em relação ao Poder Executivo e à pressão de grandes grupos econômicos, entre outros, enquanto o magistrado de primeiro grau, tendo seu provimento se dado através de concurso público, não possui vinculação a agentes externos.

Mais um dado interessante de se destacar da pesquisa se refere à orientação que deve predominar nas decisões judiciais. No caso, 86,5% disseram que orientação deve ser dar com base em critérios legais, 78,5% dos magistrados disseram que se deve ter compromisso com consequências sociais e apenas 36,5% se preocupam com as consequências econômicas das decisões; estes dois últimos critérios têm uma avaliação positiva maior entre os respondentes que estão na ativa, sendo maior ainda entre aqueles com menos tempo de magistratura. (SADEK, 2006, p. 47-48). O expressivo percentual de 80% dos entrevistados se mostrou contrários à participação político-partidária de membros da Magistratura e do Ministério Público, dado este que indica contrariedade à politização de ambas as instituições (SADEK, 2006, p. 65).

Uma porcentagem considerável dos magistrados que participaram da pesquisa é a favor dos poderes de investigação do Ministério Público (73,4%) enquanto apenas 19,8% são

contrários (2006, p. 71-72). Pode-se interpretar estes dados como concordância com a atuação mais ativa dos integrantes do Ministério Público, a qual por vezes ultrapassa o desejável dentro da separação das funções entre Ministério Público e Polícia.

Ainda foi revelada pela pesquisa que a expressiva porcentagem de 89,8% dos magistrados é a favor de que a prestação jurisdicional seja monopólio do Poder Judiciário, cuja concordância se reduz para 79,6% para a afirmação de que as formas alternativas de solução de conflitos devem estar sob a tutela do Poder Judiciário (SADEK, 2006, p. 72-73). Este dado é clarividente no sentido de que o Poder Judiciário quer perpetuar seu poder, uma vez que toda decisão sobre litígios só é legítima se emanada do próprio Poder Judiciário ou confirmada por ele em caso de soluções alternativas, como comissão prévia de conciliação, entre outras.

A pesquisa acima referida, realizada por Maria Tereza Sadek, teve como objetivo verificar a mudança de perfil do Poder Judiciário, mudança esta que foi bem vista pelos pares, pois é indicativa da modernização da instituição. Nela foi revelado um juiz mais comunicativo, atento às novidades e às notícias disponíveis na rede, que não está fora do mundo social, cujo perfil é mais criativo, mais ousado, e, nas palavras de Sidnei Agostinho Beneti³, em artigo intitulado *Falam os juízes na pesquisa da AMB*:

A pesquisa da AMB demonstra que há um dado novo no entrechoque das instituições do poder. Aí vem o novo Judiciário, ativo e armando-se para o combate, nos braços da nova magistratura. Não está em ninguém, salvo nela, acioná-la ou paralisá-la (BENETI, 2006, p. 102).

Os magistrados não são cegos aos problemas do sistema de justiça, mas, da mesma forma que os promotores e procuradores, impõem a responsabilidade a agentes externos, como no caso da morosidade dos processos, motivo de vergonha de todo juiz, vítima do sistema que impede que os processos fluam com facilidade, obrigando-os a trabalhar excessivamente sem que vejam o resultado de seus esforços (BENETI, 2006, p. 103). Dito isto, é possível inferir que os integrantes de ambas as carreiras acreditam que são prejudicados pelas demais instituições, especialmente pelos poderes representativos, responsáveis por editar leis, instituir políticas públicas e executá-las.

Quando se fala em reforma do Poder Judiciário tem-se a consciência de que para haver uma reforma que permita o funcionamento mais célere e eficaz da justiça é necessário ir além da crítica aos poderes políticos. Apesar de garantida constitucionalmente a autonomia administrativa e financeira de cada tribunal, permite-se a cada um se organizar da maneira que

³ Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

melhor convém àquela realidade que está inserido, realidades contrastantes para os múltiplos ramos da justiça nas mais diversas localidades, ainda assim não se alcança com facilidade uma justiça mais rápida, acessível e ética. Essa autonomia foi uma das razões pela qual foi criado o CNJ, cujo objetivo é fiscalizar e controlar o Poder Judiciário sem que isso implique homogeneização da organização da instituição (FALCÃO, 2006, p. 119-121).

Somente a partir do momento em for reconhecida a realidade plural, complexa e heterogênea em que os diversos tribunais estão inseridos é que poderão ser concebidas políticas públicas hábeis a monitorar e a reformar o que não contribui para o regular funcionamento da justiça. Neste ponto verifica-se a contribuição da pesquisa de Sadek ao evidenciar a fragmentação do Poder Judiciário e promover a análise desmembrando a sua pesquisa em idade, gênero, região, IDH, entre outros, permitindo começar a pensar a partir daí soluções (FALCÃO, 2006, p. 123).

Enfim, toda a reestruturação ocorrida desde meados do século XIX até os dias atuais proporcionou ao Poder Judiciário meios para atuação além de suas funções primordiais, funcionando como um contrapeso à inércia e atuação regular, por vezes, insuficiente, dos Poderes Legislativo e Executivo. Mas por outro lado, deve atentar à possível desorganização do sistema político e sobreposição da atividade política, de forma voluntariosa, através de mecanismos construídos institucionalmente para este fim. A linha divisória entre a atuação desejável e a danosa para o regime democrático é difícil de ser estabelecida *a priori*.

1.3 O PROTAGONISMO DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO – JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA

O modelo de direito surgido com o Estado Liberal⁴ e com a sociedade industrial no início do século XIX é aquele típico do ideal da separação dos poderes, em que o legislador legisla e o juiz faz cumprir a lei. Nesse espaço o direito é fechado, possui regras técnicas, seu objetivo é estabelecer esferas de ação para defesa dos interesses privados sem intervenção direta nos âmbitos mercadológico, político e familiar (GARAPON, 1999, p. 226). Esse modelo,

⁴ O conceito de liberalismo aqui utilizado no presente trabalho é retirado da obra de Dardot e Laval (2016), que analisam a hegemonia do neoliberalismo a partir a crise do liberalismo. Para os autores o neoliberalismo vige há mais de três décadas, portanto, engloba o período aqui estudado, na definição dada por eles constitui-se como a própria racionalidade do mundo, que vai além de uma análise puramente econômica ou política. “O neoliberalismo define certa norma de vida nas sociedades ocidentais e, para além dela, em todas as sociedades que as seguem no caminho da modernidade. Essa norma impõe a cada um de nós que vivamos num universo de competição generalizada, íntima os assalariados e as populações a entrar em luta econômica uns contra os outros, ordena as relações sociais segundo o modelo do mercado, obriga a justificar desigualdades cada vez mais profundas, muda até o indivíduo, que é instado a conceber a si mesmo e a comportar-se como uma empresa” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 16).

previsto para funcionar adequadamente em uma sociedade mais homogênea e hierarquizada, é o chamado direito autônomo.

Posteriormente foram criadas leis sociais pelo Estado, objetivando atingir a igualdade material entre os cidadãos, intervindo, assim, em esferas anteriormente autônomas. A justiça assume a função de garantir essa igualdade material entre as partes e o juiz se torna legitimado a irromper-se no campo social, indo além daquele simples papel de fazer cumprir a lei (GARAPON, 1999, p. 227). O direito se socorre de conhecimentos externos a seu mundo e o juiz não apenas aplica princípios, mas também procura meios seguros e rápidos de atingir o fim pretendido pela parte. Esse é o chamado estado providência, também conhecido como *welfare state* ou estado de bem-estar social, que apresentou sinais profundos de esgotamento e, por tal motivo, está em declínio.

O *welfare state* produziu consequências no direito, exigindo a produção de normas vagas e imprecisas. Estas concedem ao juiz o poder de utilizar a criatividade no ato de interpretar a ordem normativa, afetando, por conseguinte, a posição de neutralidade da Justiça, tida como uma característica desejável, mas que é irreal, como já foi demonstrado. É indiscutível que quanto maior a vagueza e imprecisão normativa, maior espaço se abre para a criatividade judicial, concedendo uma inegável discricionariedade jurídica (VIANNA *et al.*, 1997, p. 27). Outra consequência foi a redução da rígida separação entre os países que seguem o sistema do *civil law* e os que seguem o *common law*, quer dizer, grosseiramente falando os que fundam suas decisões no direito escrito e os que seguem o direito consuetudinário, respectivamente.

Uma possível consequência da convergência entre os sistemas do *common law* e *civil law* está na atuação dos juízes. Os países que adotam o segundo passam a se utilizar de instrumentos pertencentes ao primeiro, afastando-se da teoria da separação dos poderes e apropriando-se de um modelo próximo ao norte-americano do *check and balances*. Neste se tem a imagem de um juiz-herói, responsável por proteger os direitos fundamentais, além de apenas garantir a certeza jurídica através de sua atuação, como a que ocorre no caso do juiz-funcionário, do *civil law* (VIANNA *et al.*, 1997, p. 37).

Um ponto importante que se conservou nos países que adotam o *civil law* é o recrutamento de seus integrantes através de concurso público, cuja socialização se dá diretamente dentro da instituição e é alheia ao processo político, permanecendo como um corpo especial e burocratizado dentro do Estado. Este ponto diz muito sobre a instituição, sua visão de mundo, seus modos de atuação e esta é a situação do Poder Judiciário brasileiro (VIANNA *et al.*, 1997, p. 37).

A partir do momento da crise do estado provedor e da deslegitimação das instituições políticas clássicas, o Estado deixa de representar o espaço simbólico da democracia, sendo este papel relegado a Justiça, na qual o debate é individualizado. A democracia nestes moldes é exercida diretamente por aqueles que se socorrem ao juiz que, através de uma postura ativa, prontamente lhes atende, fechando o espaço da luta coletiva exercida através da representação pelos políticos (GARAPON, 1999, p. 47-49).

A partir da década de 1980 houve uma ligeira transição para a chamada juristocracia. O empoderamento judicial é fenômeno de tendência global, ocorrendo a partir de reformas constitucionais que englobam a constitucionalização de direitos e a possibilidade de revisão judicial de normas. A constitucionalização desses direitos e instrumentos jurídicos são ordinariamente agregadas a valores liberais, cujos estudos no campo condicionam as origens políticas do fenômeno a um compromisso de democracias modernas surgidas no pós-segunda guerra mundial. Entretanto, as diversas teorias explicativas do aumento do poderio judicial não são suficientes por si só para explicar seu acontecimento (HIRSCHL, 2004, p. 71-72). Pode-se dividir as teorias em quatro grupos, que serão resumidamente apresentados a seguir.

O primeiro grupo engloba as teorias democráticas. Contudo, apenas a democratização ocorrida progressivamente no mundo ocidental a partir da década de 1970 não é suficiente para explicar o aumento do poder judicial, que ocorreu em diversos graus nos países. O segundo grupo, das teses evolucionistas, abrange teorias que ligam o desenvolvimento jurídico à passagem de um regime econômico ao outro ou que postulam o desenvolvimento jurídico por etapas. Neste grupo se encontra a teoria evolucionista segundo a qual o desenvolvimento do poder jurídico e a constitucionalização de direitos é um subproduto inevitável de uma nova e quase universal priorização de recursos humanos e direitos após a Segunda Guerra Mundial. O terceiro grupo, das teorias funcionalistas ou sistêmicas agrupa teorias que assumem a transformação constitucional como uma resposta orgânica às pressões dentro do próprio sistema político, em que as versões mais conhecidas para mudança legal se concentram no aumento da eficiência sistêmica como produto final de tais mudanças. Por fim, o quarto grupo de teorias são os modelos de economia institucional, uma abordagem utilitarista que vê o desenvolvimento das constituições e a revisão judicial como mecanismos para mitigar as preocupações das ações coletivas sistêmicas como comprometimento, aplicação e problemas de informação. Estas também não explicam o fenômeno em sua completude (HIRSCHL, 2004, p. 73-74).

Ao elaborar sua teoria, denominada de tese da preservação hegemônica, Hirschl (2004, p. 84) estabelece quatro suposições preliminares. A primeira é a de que a deferência legislativa

ao poder judicial através da constitucionalização não ocorre em separado das lutas políticas, econômicas e sociais que conformam um sistema político. A segunda afirma que, ao estudar as origens políticas da constitucionalização, tem que se considerar fatos que não ocorreram e o que motivou os possuidores do poder político a permanecerem inertes ou a não agirem de determinada forma. Para a terceira suposição considera-se a distribuição de efeitos advindos das instituições políticas e jurídicas de forma privilegiada a certos grupos e indivíduos. Por fim, a revisão judicial e constituições não têm poder de fiscalização independente, mas limitam a flexibilidade institucional de decisões políticas.

Não se pode perder de vista que, por vezes, não decidir determinada questão e transferir a responsabilidade ao Poder Judiciário é escolha do próprio poder político. Assim este evita desgaste na definição de questões morais complexas e de outros impasses, sendo a não decisão parte do jogo político.

Em suma, a teoria de Hirschl sobre o empoderamento judicial através da constitucionalização defende que o fenômeno é melhor assimilado como um subproduto da interação estratégica entre elites políticas ameaçadas – as quais objetivam melhorar sua hegemonia política isolando processos de formulação de políticas das inconstâncias da democracia política; elites econômicas – as quais defendem a constitucionalização de certas pautas para alavancar sua agenda neoliberal, que inclui mercados abertos, desregulamentação, antiestatismo; e as próprias elites judiciais e tribunais superiores, cujo objetivo é melhorar sua reputação internacional e incrementar sua influência política (HIRSCHL, 2004, p. 90-98). Deste modo, a explicação recai sobre o próprio poder judicial, que se utiliza da retórica da justiça social de elites ameaçadas para reforçar a sua posição no processo político. A constitucionalização de direitos é baseada no interesse compatível entre os grupos de elites.

A teoria acima é interessante no sentido em que considera elementos externos aos três poderes, trazendo todos aqueles que tem interesse em reproduzir e em aumentar seu poder como agente da transformação do poderio judicial, não se limitando à interação entre os três poderes do Estado, o déficit representativo e o voluntarismo judicial como os únicos responsáveis pelo fenômeno.

Aliás, no país o termo judicialização da política é utilizado com diversos sentidos, conforme a análise de cada autor faz do fenômeno. Os sentidos podem ser separados em dois grandes grupos de conceitos: o primeiro, adotado por Rogério Arantes, o utiliza na vertente voluntarista dos atores, no caso o Ministério Público, nas consequências negativas causadas na atividade política dos poderes representativos e para a manutenção da independência da instituição. O segundo abrange os significados dado ao conceito dentro da obra organizada por

Luís Werneck Vianna. Destes o primeiro é trazido por Giselle Cittadino, que reconhece a faceta constitucional das relações do direito e política, detectando o espaço normativo para o ativismo positivo de diversos agentes, sociais e judiciais, na produção da cidadania. O segundo traz o conceito de Eisenberg, para quem a judicialização e a politização do Judiciário ocorrem como compensação a práticas conservadoras das classes econômica e política. Por fim, o próprio Werneck Vianna acrescenta a vertente da procedimentalização do direito em substituição ao termo judicialização da política a partir da criação de instrumentos judiciais que possibilitam ao cidadão ter acesso as instituições políticas (MACIEL; KOERNER, 2002, p. 117).

Um dos maiores nomes no cenário nacional no que se refere ao estudo do Poder Judiciário, Werneck Vianna realizou uma grande agenda de pesquisa sobre o tema da judicialização da política e das relações sociais no Brasil na década de 1990, lançando obra com este nome em 1999, e apenas três anos após, em 2002, lança outra grande obra no tema, sob a dimensão da possibilidade de realização da cidadania (*A Democracia e os Três Poderes no Brasil*). Sua visão inicial, apesar de indiciar ser favorável ao fenômeno, não é totalmente otimista e não incorpora o elemento voluntarista em sua análise, como faz Rogério Arantes, que o considera o motor principal da ação das instituições judiciais, visão esta que mais se coaduna com o presente trabalho.

É fato inconteste que o Poder Legislativo não está preparado para produzir normas que resistam ao tempo e que contemplem todas as contingências possíveis, oportunidade que o recurso ao Poder Judiciário se mostra capaz de despolitizar conflitos morais difíceis e que raramente seriam resolvidos pela via política tradicional. Por isso, o direito passa a ser conduzido por normas gerais que não se tornam ultrapassadas rapidamente e não o imobilizam (GARAPON, 1999, p. 157-158).

A judicialização da política e das relações sociais é uma parte da mudança do discurso do Direito. Considerando que este apresenta possibilidades variadas de atingir objetivos específicos mais rapidamente do que o processo político tradicional, os aplicadores do direito utilizam sua racionalidade heterogênea em cada caso concreto da forma que melhor se adequa aos fins pretendidos naquela situação. Assim, a positivação de direitos, somada à sua recepção pelos tribunais no intento de efetivá-los, retira a luta política do seu lugar de origem, quer dizer, do processo político tradicional (KOERNER; SCHLLING, 2015, p. 79). Além do mais, por vezes é deliberada a intenção dos políticos de não resolver determinadas questões, como já dito anteriormente. Tais condutas apenas reforçam as tensões entre os poderes, reforçando o descrédito que a política enfrenta.

Quanto à crise de representatividade em ocorrência nos poderes políticos, é senso comum que nem todos os ocupantes do governo seriam esclarecidos a ponto de entender e de buscar o melhor para a coletividade. Isto é, buscar o “bem público”, representado pelo produto de algo maior do que a soma dos interesses privados de cada um, elevando a representação a um patamar superior do que a própria democracia, pois somente através dela poderia se atingir esse bem maior (PITKIN, 2006, p. 35-36).

Nas lacunas deixadas pela crise de representatividade entra a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público, fazendo as vezes dos poderes representativos em diversas ocasiões. Poderes estes eleitos para representar os interesses da sociedade, fazer leis, atos normativos, defini-los e concretizá-los. A despeito da crise, a representação não perde sua função em razão dos maus governantes. As sociedades atuais são grandes e plurais e somente a representação é capaz de viabilizar que sejam governadas e que os interesses heterogêneos sejam conciliados.

A cidadania inicialmente ligava-se à ideia de pertencimento a uma comunidade, mas atualmente vincula-se ao momento de fundação de uma comunidade política, que no mundo moderno é definida a partir de uma circunscrição territorial chamada nação. Daí decorre a ideia de igualdade básica entre os humanos, identificando-os como cidadãos de determinada nação, o que lhes garante certos direitos, surgindo a dimensão jurídica do cidadão como portador de direitos e obrigações. A dimensão identitária está associada à proteção dessa identidade compartilhada entre os cidadãos da mesma nação, chamada de povo. No entanto, dentro do povo é abarcada diferenças regionais, de raça, gênero, religião, étnicas, e entre outras tantas formas de diversidades.

Por este motivo exige-se dos direitos assegurados a capacidade de cobrir uma universalidade, em razão da igualdade presumida, mas também a capacidade de atender às particularidades socioculturais presentes. Para isso é indispensável a garantia da participação dos grupos interessados na elaboração e execução desses direitos e do diálogo entre as diversidades abrangidas dentro do povo. No processo de transição democrática do Brasil houve uma ampla participação da sociedade civil na construção do Direito, tendo sido positivadas várias formas de participação política, juntamente com uma gama extensa de direitos sociais (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 79-81)

Nos primeiros anos após a vigência da CF/1988 o Ministério Público e o Poder Judiciário atuaram na luta para efetivação de direitos sociais constitucional e legalmente previstos, mas que dependiam de políticas públicas implementadas pelos poderes políticos, o que não estava ocorrendo pelas vias tradicionais. Nesse primeiro momento pode-se enxergar

pontos positivos na atuação das instituições de justiça, já que atuaram no sentido de concretizar os direitos de cidadania, restabelecidos com o retorno do regime democrático.

Nas sociedades democráticas atuais o vínculo entre a sociedade e as pessoas é essencial para gerar a identidade, pois foi deixado para trás aquilo que se denominou sociedade de classes vertical para uma sociedade horizontal, resultado da indeterminação das normas. A sociedade é tudo aquilo que permite às pessoas se posicionarem em relação aos demais, enquanto os excluídos são aqueles que não possuem esse vínculo social (GARAPON, 1999, p. 122-123).

A representação política assume uma outra configuração na busca de políticas públicas, em que se objetiva reconectar os excluídos do sistema tradicional de representação política, duplicando a representação institucional através da criação de possibilidades de exercício de uma vida política local. A participação é uma habilidade requerida nas democracias recentes e deve ser somada à representação tradicional. A democracia necessita de uma instância simbólica permanente que cubra o vácuo criado pela falha da representação com o fim de suprir a função que antes era toda do político, agora em descrédito (GARAPON, 1999, p. 175 e 234).

O interesse público coletivo, predominante nos regimes democráticos, é perseguido através da representação. O meio de se fazer com que a representação seja eficaz e com que o interesse seja de fato atingido é criar formas que possibilitem o envolvimento político dos cidadãos através das instituições democráticas, promovendo uma cidadania ativa. Entretanto, tem-se observado o comportamento passivo, em que as esperanças são depositadas nas instituições jurídicas, diante do estado de desilusão que se vive com a democracia (PITKIN, 2006, p. 41-42). A partir do enfraquecimento dos laços sociais e da ineficiência da política em refazê-los artificialmente, recorre-se a uma nova autoridade democrática para tutelar direitos, representada pelo juiz. Com isso, os indivíduos entregam à instituição maior controle sobre a vida social (GARAPON, 1999, p. 139-140).

O direito assume o papel de princípio das relações sociais e é utilizado como forma de contestação social e não mais de conservação. A justiça toma o papel do Estado e a inversão de papéis promove um déficit permanente no direito escrito, pois a sociedade está em constante transformação e rotineiramente são levadas novas questões à justiça, que não pode se furtar a decidi-las, comprometendo a existência do político. A democracia vinda dos tribunais é negativa e defensiva. Nela se multiplicam os direitos, a liberdade é tratada somente em seu viés negativo e se esquecem de que a liberdade é também direito a participação no debate político, fundamental para a produção legítima do direito através do processo político tradicional (GARAPON, 1999, p. 49-50 e 53). O uso equivocado e exacerbado do direito tem o mesmo potencial destrutivo para a democracia que seu uso tímido.

Ao mesmo passo em há aqueles que defendem a atuação proativa dos membros das carreiras jurídicas, muitas vezes enxergados como a forma de salvar a nação, tais instituições não estão imunes a dúvidas e a questionamentos. Já no final da década de 1970 se alertava para a crise de autoridade que o Direito vinha enfrentando, causando-lhe desapareço em meio à convulsão social iniciada na década anterior, em que ficou clara a dualidade da justiça, que lutava entre conter a crise surgida pelo descontentamento com os poderes políticos e a missão que alguns tomaram para si de ampliar os direitos e realizar a cidadania plena a todos, consoante a promessa constitucional. O direito é visto como meio de transformação, aberto a contestações e deixando tênue a separação entre direito e política (NONET; SELZNICK, 2010, p. 43-46).

O ativismo do Judiciário, e também dos integrantes do Ministério Público, faz parte de um sistema de mudanças mais complexos que pode ser acompanhado da desilusão com a democracia, surgida da incompetência em se lidar com a complexidade das sociedades recentes. Nesse cenário observa-se o enfraquecimento do Estado, especialmente do estado provedor e o avanço da sociedade civil e da mídia, transformando o juiz no salvador da sociedade frente à crise do político (GARAPON, 1999, p. 26-27 e 225). Ao fim e ao cabo a democracia sofre com a diminuição da faceta soberana.

No Brasil, a CF/1988 é um divisor de águas, tendo interrompido a repressão que sofria o Poder Judiciário pelo regime antidemocrático instaurado em 1964. A vigência da atual Constituição, também mudou vertiginosamente o regramento sobre o controle de constitucionalidade dos atos dos demais poderes, tema no qual não havia tradição instituída no direito brasileiro. Foi ampliado o rol de legitimados para propor ações que requerem a análise da constitucionalidade de leis e atos normativos, sendo incluídas entidades da sociedade civil e a OAB, por exemplo. Tal instaurou o equilíbrio entre os poderes do Estado e uma via de comunicação entre a sociedade civil e o Estado. Apesar das vantagens desse sistema, ele não é isento de críticas como, por exemplo, a excessiva utilização das ações para controle de constitucionalidade de forma estratégica por partidos políticos (AVRITZER; MARONA, 2014, p. 85-86).

Entretanto, existem propostas que visam garantir mais representatividade ao Poder Judiciário, como a defendida por Avritzer e Marjorie Marona (2014, p. 88), que definem duas metas a serem atingidas a médio prazo no Brasil. A primeira é de que a Constituição permaneça sendo revista tanto judicialmente quanto através do processo político tradicional, sendo necessário definir mais precisamente os limites da soberania. A segunda é de que o Poder Judiciário deverá se articular mais com a sociedade civil, que lhe propiciará a legitimidade necessária para se promover um processo de ampliação dos direitos.

O fortalecimento de ambas as instituições do sistema de justiça em estudo, Poder Judiciário e Ministério Público, consagrado pela CF/1988 e por alterações e leis posteriores, não encontra o mesmo correspondente no fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Ademais, o protagonismo que certos agentes assumem nas respectivas instituições judiciais com o intuito de criminalizar a ação de alguns atores e partidos dentro do governo, desestabiliza o sistema político e reforça a crise de legitimidade que os poderes políticos vêm enfrentando (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 369).

Assegurar a total independência das duas instituições poderia colocar em risco o modelo democrático vigente, pois ambas são centrais à democracia, mas possuem fracos meios de controle e de prestação de contas, internos ou externos, o que é um risco para os cidadãos, pois não há o que ser feito além de acatar o que é produzido por elas (KERCHE, 2018a, p. 578).

Indo ao encontro da passividade da sociedade civil, que apenas demanda soluções judiciais prontas, surgem novas formas de se fazer justiça em espaços descentralizados. Tais formas ainda são pouco exploradas nos dias atuais, como a mediação, em que o objetivo não constitui somente tutelar o indivíduo ou interferir no mundo social, mas proporcionar um local de autorreflexão crítica através da discussão. É um procedimento mais informal do que as regras inflexíveis procedimentais de um processo (GARAPON, 1999, p. 230).

Todavia, a agenda destas instituições de efetivação de direitos e de concretização da cidadania foi cedendo lugar nas últimas duas décadas a uma nova agenda de controle da atividade pública, especialmente da atividade política. O foco recaiu no combate à corrupção através da via penal e os meios para efetivar essa escolha foram sendo moldados pelos integrantes dessas instituições, em particular pelo Ministério Público. Pode-se verificar este processo no caso da Operação Lava-Jato e em diversos outros casos anteriores, que prepararam o cenário para a maior operação da agenda da luta contra a corrupção (AVRITZER; MARONA, 2017, p. 375).

Essa vertente do fenômeno teve início na década de 1990, mas se firmou no cenário brasileiro a partir de meados da década de 2000, com o caso que ficou conhecido como Mensalão. É decorrente em grande medida da aproximação entre instituições estatais de controle e fiscalização da lei, como Controladoria Geral da União, Tribunal de Contas, Polícia e Ministério Público. Além de instituições vinculadas ao Estado, destaca-se o envolvimento da mídia, determinados grupos políticos e profissionais do campo jurídico apresentando, como dito por Engelmann, “um padrão de intervenção como meta-razão da atividade política fortemente apoiada em movimentos de opinião pública” (ENGELMANN, 2017, p. 306).

Acontece que iniciativas dessa espécie, com o intuito de controlar a atividade política, de um modo geral são vistas com bons olhos pela sociedade e pela própria classe jurídica, de magistrados, procuradores, promotores e juristas em geral, sendo são enxergadas como tendo cunho moralizador da política (KOERNER; SCHLLING, 2015, p. 81).

Nesse intento, é facilmente verificável a luta da elite judiciária por mais prestígio, conforme defendido por Hirschl, a qual ganha destaque no cenário nacional, perante a opinião pública, e internacional, reforçando a reprodução e o incremento do poder adquirido, sem a existência de qualquer freio ou limite a ser imposto a tal conduta.

1.4 A UTILIZAÇÃO DO DISCURSO DO DIREITO E A MÍDIA COMO MEIO DE CONTROLE DA ATIVIDADE POLÍTICA

Houve um tempo em que o direito, entendido como legislação, julgamento, policiamento e regulação, era enxergado de forma apartada da sociedade e do ideal de justiça. Um movimento iniciado na década de 1950 mudou essa realidade, trazendo uma nova roupagem às instituições da justiça, transformando a sua relação com a sociedade, ampliando suas funções e repensando seus fundamentos (NONET; SELZNICK, 2010, p.39-41).

Fato é que o direito assumiu relevância descomunal na sociedade moderna e é necessário conceder-lhe autoridade para que seu discurso seja imposto. Com o objetivo de entender o papel do direito, Nonet e Selznick (2010, p. 54-55, 60 e 68-69) elaboraram uma teoria que distingue três variantes básicas do direito na sociedade, considerando fatores como coerção, interação do direito com a política, com o Estado e com a ordem moral, lugar das normas, participação cívica, legitimidade, expectativa de obediência, entre outros.

O primeiro viés considera o direito como servidor do poder repressivo. No segundo o direito é entendido como instituição diferenciada capaz de controlar a repressão e proteger sua integridade. No terceiro tem-se o direito autônomo, facilitador do atendimento às necessidades e aspirações sociais, o direito responsivo. Ressalvadas as críticas à teoria evolucionista, os autores entendem que esses tipos de direito constituem uma espécie de evolução entre o direito e a ordem política e social. O primeiro direito é o responsável por instituir a ordem jurídica, o segundo é a forma mais estável e duradoura e o direito responsivo, apesar de mais instável do que a ordem anterior, seria a forma de se chegar ao maior ideal de justiça possível dentro de um imaginário claramente abstrato.

Em uma nova onda de importância do direito, seu discurso passa a ser utilizado pelos ocupantes de carreiras jurídicas, como os integrantes do Ministério Público e do Poder

Judiciário, como forma de regenerar o país, em grande medida através do combate a corrupção pela via judicial. Diversas práticas vêm sendo realizadas nos últimos tempos com este objetivo, suplicando uma carga moral intensa, além de reiteradamente ser utilizada em disputas políticas, pauta esta que dificilmente será recusada pela sociedade (KOERNER; SCHILING, 2015, p. 75).

A agenda assumida nos últimos anos pelas instituições em análise pode ser observada até mesmo a partir da produção bibliográfica e dos discursos dos membros das instituições, seja no exercício da sua função, seja em manifestações pessoais. Nestes é aparente a virada discursiva no tocante à defesa do combate à corrupção por meios que os atores chamam de técnicos, através do direito administrativo e, especialmente, do direito penal (ALMEIDA, 2016, p. 72), demonstrando que o discurso do direito é utilizado como argumento de autoridade para adentrar nesta seara.

O modelo ideal do combate à corrupção, segundo a definição de Koerner e Schiling (2015, p. 76), se dá através dos poderes representativos, utilizando-se o regramento específico capaz de julgar e responsabilizar os políticos corruptos pelos próprios pares. Contudo, com o demérito crescente dos poderes políticos e o espetáculo exposto pela mídia, abre-se espaço para o julgamento da corrupção pela via judiciária, através da criminalização da política.

Pode-se destacar dois grupos de dados que demonstram a ação política juridicamente orientada. O primeiro é a já mencionada construção das doutrinas jurídicas de várias áreas do direito, como direito público, constitucional e administrativo, em que se discute a legitimidade da administração pública, “boa política” e corrupção. Este vem ganhando destaque particularmente após a publicação, no início da década de 1990, da Lei de Improbidade administrativa, identificando-se padrões ético-políticos para condução do Estado, em que a improbidade é associada à ilegalidade em sentido estrito, construção dogmática acolhida nos Tribunais.

O segundo grupo de dados é destacado nas opiniões manifestadas por membros das instituições comprometidos com a própria força-tarefa da Lava Jato. Abordando os temas do combate à corrupção, da política, do desempenho do Executivo e Legislativo e do funcionamento do sistema de justiça, o funcionamento dos poderes Executivo e Legislativo é considerado por eles como ruim. Ainda, é reproduzida a mentalidade de que são os verdadeiros protetores da sociedade civil, por isso preferem concentrar esforços em ações de controle da administração pública e de combate a improbidade cometida pelos agentes públicos (ALMEIDA, 2016, p. 73-74). Do mesmo modo, integrantes do Poder Judiciário tendem a avaliar mal a condução da política executada pelos Poderes Executivo e Legislativo,

deslegitimando a atividade política e assumindo a mesma postura salvacionista da sociedade que os integrantes do Ministério Público.

Apesar de não ser o foco da análise, a imprensa tem papel relevante na construção da imagem negativa sobre política e do cenário propício para a Operação Lava-Jato, motivo pelo qual será feita futuramente uma breve análise relação das instituições de justiça com a mídia.

A relação dos membros das carreiras jurídicas com a mídia é cada vez mais intensa na atualidade. O STF, por exemplo, vive momento de exposição exacerbada, com pronunciamentos isolados dos ministros, que sugerem opiniões e posicionamentos prévios (MARONA, 2018). Da mesma forma, os principais integrantes da Operação Lava-Jato estão em constante aparição midiática em reportagens, proferindo palestras ou concedendo entrevistas.

A imprensa atual é responsável por disseminar notícias negativas sobre a situação do país, incutindo o receio na população quanto à capacidade das instituições do Estado Democrático de Direito de responder ou não à crise que vem se desenvolvendo (KOERNER; SCHILING, 2015, p. 76). Além disso, os juízes têm à sua disposição o contato direto com o povo, através da busca da aprovação popular intermediado pela mídia, o que também é reforçado pelo enfraquecimento do político. Tal conduta ocorre através da transgressão de regras processuais e éticas sob o argumento de defesa da moral superior existente, passando a justiça a acontecer também fora dos tribunais (GARAPON, 1999, p. 66 e 68-69).

Contemporaneamente é comum verificar juízes, promotores e procuradores buscarem a legitimação de seus atos perante o público a que eles se dirigem. É na relação com a mídia, por meio de reportagens, entrevistas e publicações em redes sociais, que se observa a atitude proativa desses atores com objetivo de respaldar suas ações, o que nem sempre fica visível dentro do ambiente formal e fechado de um processo judicial (LIMA; CHALOUB, 2018, p. 208).

O fácil acesso à mídia traz a aparência de uma democracia direta, com a descoberta da verdade e sem mediação de qualquer instituição. Na mídia não existe a delimitação de um espaço protegido, de um tempo diferenciado conforme as regras processuais e nem mesmo a oficialidade dos agentes (GARAPON, 1999, p. 75-76). A mídia é regida pela lógica do mercado, que difere da lógica do direito. As notícias tendem a se basear na lógica do espetáculo, em que se busca a comunicação por si só, e as consequências danosas dessa atuação na seara processual são inestimáveis.

A opinião pública compra o discurso anticorrupção das instituições de justiça que é reproduzido e, pode-se dizer, construído na mídia, fundado na ideia de competência técnica e

jurídica destas, e, por conseguinte, oferece seu apoio em ações de combate à corrupção. A postura favorável a ações desta espécie agrava a crise de legitimidade do sistema político e funciona como incentivador ao protagonismo de Promotores e Juizes, inclusive contribuindo para seu sucesso (ALMEIDA, 2016, p. 76).

É reconhecida a necessidade de fiscalização e controle da atividade política. Para isso existem diversas agências especializadas neste tipo de função como controladorias, tribunais administrativos, auditorias. Além de outras agências que exercem essa função, mas não somente elas, como o próprio Poder Judiciário. O controle horizontal é aquele exercido por organismos estatais e representa a chamada dimensão legal da prestação de contas (PERUZZOTTI, 2012, p. 403).

A autopromoção do Poder Judiciário e do Ministério Público a protetores da sociedade engloba um conjunto de ações que vai de mudanças institucionais, exposição e apoio midiático às crises econômica e política. Entretanto, deixar que tais instituições interfiram no jogo da política, com base em argumentos moralizantes, em que se afirma o objetivo de reerguer os poderes políticos em descrédito, não garante a melhoria dos meios de controle e fiscalização, nem solucionará a crise de representatividade.

Não é possível garantir que a corrupção será extinta do país e ações que prometem tal feito nada mais são do que atitudes utópicas. Também não se pode garantir que não surgirão outras formas de corrupção, até mesmo de cooptação dos ocupantes da carreira jurídica ou de atuação partidária pelos próprios membros destes poderes.

A linha que divide o controle pela justiça da corrupção e a criminalização da política como instrumento de poder nas disputas políticas é tênue. Atualmente, percebe-se na América Latina a ocorrência de fenômeno de destituição de governos eleitos, regido pela união entre forças políticas conservadoras que tem como agenda a luta judicial anticorrupção. O próprio Poder Judiciário, e o Ministério Público no caso brasileiro, e a mídia alimentam os noticiários com escândalos de corrupção decorrentes de vazamentos de investigações, traduzindo uma imagem negativa da política (ENGELMANN, 2016, p. 11).

Em tempos mais recentes vem se defendendo o controle por outros meios além dos atores estatais, através do que se chama de *accountability* vertical. Há quem defenda que dois atores podem cumprir este papel com eficiência: a sociedade civil e a imprensa independente. Existe a defesa de que a mais notável ação de controle social na dita luta contra a corrupção são os escândalos midiáticos que revelam atos e esquemas de corrupção, pois com isso os atores estatais responsáveis pela apuração dos fatos são pressionados a agir, colaborando com formas mais transparentes de política.

Entretanto, pode ser observado o efeito contrário, em que a opinião pública se torna insensível a respeito dos escândalos de corrupção, corroborando com a quebra de representatividade e atingindo negativamente o sistema democrático. Todavia, Peruzzotti (2012, p. 404-405) ressalta que pesquisas recentes demonstram que a tolerância da população com a corrupção na região analisada está diminuindo, o que exige aperfeiçoamento das instituições representativas e a colaboração entre sociedade civil e poder político para uma maior transparência na política, contribuindo para a consolidação de meios de controle e elevando a confiança no sistema representativo.

O tema da mídia, especialmente do jornalismo investigativo, afeta tão diretamente a política que existe um vasto campo de estudo sobre o assunto. Infelizmente o escasso tempo deste trabalho e o enfoque nas instituições judiciais não permitirá o aprofundamento desejável a respeito, mas não se pode ignorar sua existência. Especialmente ao se considerar que a análise empírica se concentrará em grande medida na análise dos discursos reproduzidos e construídos na mídia, motivo pelo qual será feita uma breve análise do papel dos escândalos políticos midiáticos a seguir.

A profissionalização do jornalismo e a conseqüente implantação da imprensa ocorreu tardiamente no país. Todavia, o conjunto de valores que rege a atuação na profissão é a mesma daquela determinada no final do século XIX nos Estados Unidos e na Inglaterra, fundamentado em princípios iluministas. Tem se por princípio básico que os jornalistas têm a responsabilidade moral de arrancar o mal da sociedade ao revelar todas as suas mazelas. O ramo do jornalismo chamado de investigativo se fortaleceu especialmente após a década de 1970 e nos Estados Unidos teve como conseqüência a renúncia do presidente Richard Nixon em 1974 após notícias veiculadas sobre o escândalo do Watergate. O jornalismo investigativo tem por objetivo revelar e atacar a corrupção nos governos e o abuso do poder corporativo, pensamento reproduzido no Brasil. Tal coaduna com o entendimento que jornalistas têm de que são defensores do interesse público, exigindo transparência e publicidade de todas as ações do governo dentro de uma democracia (LIMA, 2012, p. 442).

Os escândalos midiáticos de corrupção, chamados de escândalos políticos midiáticos (EPM), ocorrem devido a um conjunto de fatores dentro do nicho do jornalismo investigativo. São eles: o crescimento da mídia de massa, a disseminação das tecnologias de informação e comunicação e, o mais recente, processos políticos dependentes da mídia. Dentro do campo político acontece a ação e interação referentes à aquisição e ao exercício do poder político pelo uso de alguns instrumentos, dentre eles o poder simbólico, que cultiva e sustenta a crença na legitimidade (LIMA, 2012, p. 443).

O poder simbólico diz sobre a capacidade de intervir no andamento dos fatos, modificá-los, influenciá-los e criá-los a partir da produção e transmissão de formas simbólicas, sendo a mídia um dos instrumentos utilizados para construir, transmitir e dar visibilidade a este capital. A reputação, individual ou de uma instituição, é atributo elementar do capital simbólico, característica esta diretamente afetada pela mídia através da atuação dos jornalistas, seja na construção de uma boa imagem ou na sua destruição (LIMA, 2012, p. 443).

A lógica sensacionalista do espetáculo midiático é legitimada pela autoimagem que os jornalistas têm deles mesmo, no sentido de que seriam um dos responsáveis por fiscalizar as ações governamentais, culminando na revelação corrente de escândalos de corrupção. Mas deve-se destacar que o tempo da mídia é diverso de um processo judicial, que contém prazos rigorosos e um ambiente formalizado. Em sentido diverso, a mídia prega a regra do imediatismo, algo ainda mais evidente nos tempos de redes sociais, em que as notícias se disseminam rapidamente. Através dos fatos ou opiniões postados ou noticiados tem-se a capacidade de macular imagens, construir ideários e influenciar positiva ou negativamente as pessoas. Tocqueville, em *A Democracia na América*, já alertava para a importância dos jornais para unir aqueles que pensam da mesma maneira, o que acontece de maneira mais rápida e intensa nas bolhas criadas pelas redes sociais, nas quais não se atenta ao rigor mínimo de qualidade e de ética exigidos para a publicação de uma notícia na imprensa (LIMA, 2012, p. 443).

Outra característica do EPM é a construção do que se entende por um “evento público”. Antes do surgimento dos meios de comunicação mais recentes, como jornais, rádios, televisão e internet, para que um evento fosse público era necessário um espaço físico comum, o que deixou de ser necessário a partir do nascimento da mídia. Um evento público pode ser distante tanto no espaço quanto no tempo. Logo, o público é transformado e substituído por sua forma tradicional e se constitui como evento midiático (LIMA, 2012, p. 444).

Os EPMs são responsáveis por muitas crises políticas, tanto no Brasil quanto fora dele. Como exemplos pode-se citar a renúncia do ex-presidente Fernando Collor em 1992 e a crise política de 2005, que levou à ação do mensalão. Questionamentos a respeito da conduta da mídia nessas situações são facilmente desqualificados, sob argumentos de que estão apenas tentando desviar o foco da corrupção ou militando a favor de algum partido. É preocupante a ausência de autorreflexão crítica dos jornalistas sobre o seu papel, sua responsabilidade em crises políticas e seu o poder de construir ou destruir reputações. Os jornalistas se autointitulam como representantes da opinião pública ao invés de considerar que são uma parte do que a forma (LIMA, 2012, p. 444-445).

Não se nega aqui a importância da veiculação de notícias de corrupção e da atuação da sociedade civil de forma mais ativa na fiscalização daqueles que elegeram. No entanto, a imprensa traz notícias sob determinado viés, e ainda que os grandes conglomerados da mídia sejam independentes do poder político, eles são totalmente vinculados ao neoliberalismo, estando sujeitos ao poder econômico. A mídia mais tradicional tende a ser mais favorável a governos à direita no espectro ideológico, especialmente em questões sociais e econômicas, pregando por valores liberais e pela redução do papel do Estado. Partindo da subordinação da mídia ao poder econômico, essa carga valorativa é carregada pelas notícias, inegavelmente influenciando pessoas e atingindo a imagem dos políticos. Além do mais, nos tempos modernos as agências de controle estatal, como as instituições em análise, fazem uso da mídia para divulgar seus discursos e seus posicionamentos, assim como são influenciadas pela opinião pública reproduzida na mídia, o que pode levar a resultados desastrosos.

Em sede de conclusão, é interessante notar que a construção dos instrumentos que propiciaram ao Poder Judiciário e ao Ministério Público se embrenharem no mundo da atividade política, com intuito de moralizá-la, ocorre por diversas vezes através da criminalização desta. A reestruturação institucional que tornou a Operação Lava-Jato possível iniciou-se ainda durante o regime militar, mas o processo de controle da atividade política só se torna possível após o retorno da vida democrática ao país.

Não há notícia de judicialização em conjunturas não democráticas, logo, mesmo que o fenômeno da corrupção seja remoto na história do país, as instituições de justiça só podem atuar sobre ele durante regimes democráticos. No caso do Brasil é válido destacar o breve e incerto período democrático entre o Estado Novo e o Regime Militar (1946 a 1964) e a partir da promulgação da Constituição Federal atual em 1988. Entretanto, a literatura reconhece que essa nova vertente da judicialização da política é mais recente e não constituía a agenda do Poder Judiciário e do Ministério Público antes da redemocratização (VIANNA, 1997, p. 31-32).

Isto posto, o fenômeno da luta judicial contra a corrupção é dos mais atuais, considerando a vagueza das leis mais recentes, a liberdade criativa do Poder Judiciário e a discricionariedade do Ministério Público. Deste modo, é essencial o estudo do fenômeno da corrupção, do que se entende por ela, para encaixar quais condutas de fato são corrupção e merecem a devida apuração e julgamento e quais fazem parte do jogo político, até mesmo porque a linha que as separa é tênue. São essas, portanto, as razões que motivam o próximo capítulo.

2 CORRUPÇÃO

2.1 CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE CORRUPÇÃO

A corrupção é um tema muito presente na atualidade, especialmente no cenário político. É difícil identificar atores políticos que em algum momento não tenham sido associados a alguma prática corrupta ou que não tenham mobilizado o tema em sua atuação. Desde sempre muito se fala em corrupção nas instituições, entretanto, nas últimas décadas, em especial após a redemocratização, o tema invadiu as discussões e tomou uma proporção gigantesca. Soma-se a isso a atuação dos integrantes das duas instituições estudadas, Ministério Público e Poder Judiciário, que nas duas últimas décadas dizem trabalhar para combatê-la, por vezes sem critérios bem definidos. Logo, considerando a relevância do fenômeno e sua utilização de forma problemática, neste capítulo será estudado o conceito de corrupção, para especificar o que de fato se entende por corrupção.

Em um segundo momento, será verificada a influência da percepção da opinião pública na justificativa para a ação dos atores. Além disso, será traçado um breve histórico de alguns dos casos de corrupção política de maior repercussão no cenário nacional. Com esta análise histórica se objetiva demonstrar a tentativa de contenção e de punição da corrupção no país pela via da judicialização e como foi construído o cenário institucional ideal para o desenvolvimento da Operação Lava-Jato.

Com o tema da corrupção em voga no cenário político brasileiro nos últimos anos, os políticos que estão envolvidos em atitudes suspeitas são tidos como os maiores causadores dos problemas existentes. Por este viés a corrupção se restringe a ações individuais, seu discurso se baseia na impunidade e na ineficiência estatal de um lado e na eficiência, pureza moral e competitividade do setor privado de outro (LIMA; CHALOUB, 2020). Foi nesse cenário que o Poder Judiciário e Ministério Público assumiram o papel de restabelecer a moralidade ao país, ainda que este objetivo seja tratado de forma velada pelos atores.

A corrupção é inerente a regimes políticos e no Brasil não seria diferente. Ademais, existe no senso comum uma imagem carregada de preconceitos de que o brasileiro é corrupto (AVRITZER org., 2012, p. 11-13). Apesar de o fenômeno remontar aos tempos de Brasil Colônia, o marco inicial de análise do presente trabalho, em virtude de seu objetivo, será a redemocratização do país a partir de 1988. Além disso, somente com a democracia se torna possível revelar algumas práticas que ocorrem desde pelo menos a década de 1920, como se vê com os escândalos revelados do governo Collor em diante.

Determinadas teorias tratam a corrupção como ligada à ideia de eficiência do Estado, especialmente no que tange ao desenvolvimento político, econômico e social. Tanto é assim que na transição do Regime Militar para a democracia preocupou-se em aperfeiçoar os mecanismos burocráticos, com o objetivo de garantir que a Administração Pública nacional não fosse ineficiente, lenta, pouco cooperativa e corrompida, características comumente associadas aos regimes democráticos. Contudo, essa impressão de que a corrupção emergiu juntamente com o sistema democrático, como defendido por alguns, é equivocada.

Inicialmente, a desorganização da Administração Pública foi herdada do período do regime autoritário e está expressa no descontrole financeiro, na ausência de responsabilização de governantes e de outros agentes que atuaram em conjunto, na politização da burocracia e na perda de foco na atuação governamental de empresas públicas. Os escândalos de corrupção divulgados a partir de 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso representam apenas uma amostra da situação que ocorreu durante décadas. A partir daí começou-se a discutir e a aprovar reformas estatais, como a implantação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujos objetivos eram redefinir setores de atuação do Estado e reforçar a democratização com o implemento de instrumentos da administração privada no setor público (AVRITZER; FILGUEIRAS; 2011, p. 23-24).

Alguns autores, como Reis (2012, p. 328-329), defendem que há no país uma cultura de descumprimento de regras e de aceitação da utilização de artifícios impróprios para atingir fins privados, o que pode ser relacionado com a herança escravagista, elitista e com a desigualdade do Brasil. O autor cita como exemplo a fala do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que qualificou o crime de caixa dois como um crime sem importância. Essa cultura é confirmada por pesquisas mundiais, em que o país é o campeão do nível de desconfiança entre relações interpessoais. Acreditar ser possível iniciar uma nova cultura, com fundamentos em normas democráticas e cívicas, através do que o autor denomina de “reforma moral” ou ideológica ou “conversão coletiva” é enganoso. Essa ideia se encontra presente em debates que defendem o padrão de “política ideológica” baseada na ideia de boa política, na qual os agentes trabalhariam com valores diversos em cima da construção da ideia de “bens públicos”.

Além disso, a organização do mundo político através da racionalidade da economia, colocando a política como o lado irracional no qual a corrupção é usual, tem por efeito nas democracias contemporâneas a naturalização da corrupção e a despolitização do político. Nessa abordagem liberal o interesse é o que dota a política de sentido, logo, no contexto da lógica de mercado, a corrupção advém da ineficiência do Estado e de toda a sua burocracia. Assim, tentar definir práticas corruptas apenas em razão de interesses mercadológicos distorce o fenômeno,

razão pela qual se faz necessário imputar ao conceito de corrupção um sentido que considere valores e normas que regem a política (FILGUEIRAS, 2008, p. 15 e 20-21).

O conceito de corrupção está relacionado a inúmeros sentidos no cotidiano da atividade política. Analisá-lo apenas pela vertente econômica o reduz a uma simplicidade incompatível com a realidade na qual está inserido. O mundo político é vasto, complexo e ricos em nuances, tal como a representação da sociedade moderna.

Dessa maneira, o conceito é abordado de forma mais abrangente quando tratado como um conceito normativamente dependente. Quer dizer, um conceito dependente de interpretação de regras e cuja disputa acontece em alguns campos, como o jurídico, do mercado, da mídia e da própria representação política. Cada campo conta com sua socialização própria, que determina o sentido da ação política e da classificação ou não de condutas como corrupção (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 12).

O conceito de corrupção é amplo e sua definição pode conter ideias mais básicas, como a simples transgressão no exercício da atividade pública, até conceitos mais elaborados, que envolvem intermediação de interesses através de agências públicas e privadas. A conceituação do termo vai determinar o grau de corrupção existente em determinado regime democrático, se são apenas atitudes individuais pontuais ou se o problema é do sistema como um todo. É justamente na identificação da atividade corrupta que se encontra a dificuldade de controle da corrupção (PERUZZOTTI, 2012, p. 403).

A corrupção não é uma exclusividade de regimes democráticos, entretanto, o entendimento de que ela é maléfica ao sistema e necessita de controle liga-se à noção de prestação de contas, ligada à ideia de governo representativo. Uma forma de retomar a confiança dos cidadãos na democracia representativa é através da consolidação de mecanismos eficientes de prestação de contas, com alianças e cooperação entre os setores, sociedade civil e sistema político. Por essa razão a definição adequada do que se entende por corrupção e como ela pode ser combatida é fundamental para restaurar o jovem combalido regime democrático brasileiro (PERUZZOTTI, 2012, p. 403).

O papel de fiscalização da atividade política é fundamental na democracia e ele é concedido a algumas instituições. Alguns exemplos de instituições com essa especialização são controladorias, auditorias, tribunais administrativos, etc. Existem outras instituições que se prestam a diversos fins, mas que também realizam o controle da atividade política, como o Poder Judiciário (PERUZZOTTI, 2012, p. 401-403).

Em suma, o conceito de corrupção predominante na ciência política pretende excluir valorações morais, como os estudos de Leff (1964) e de Nye (1967), de Anne Krueger e de

Susan Rose-Ackerman na década de 1970 e do próprio Abramo (2005). Contudo, a análise através do ponto de vista da moralidade, construída por Fernando Filgueiras e utilizada neste trabalho, é relevante em alguns cenários, como na construção do próprio conceito de corrupção e de instituições políticas, considerando os ideais do que seria um bom governo.

Defende-se o entendimento de que a corrupção constitui um problema em momentos de crise, períodos de transformações sociais e de afirmações de valores e normas fundamentais. Assim, a história da corrupção é aliada às crises de legitimidade (FILGUEIRAS, 2008, p. 25-26 e 28). Valorações são emitidas a partir da interação entre os atores e ao analisar o tema somente a partir do aspecto econômico ele é reduzido a uma objetividade factual, resultando na desconsideração dos juízos formados pelas interações sociais. Por esse motivo se faz necessária a reinserção da moralidade no estudo da corrupção, como será feita adiante, e os significados que o conceito assumiu ao longo do tempo.

2.2 A CORRUPÇÃO ANALISADA A PARTIR DA MORALIDADE

A análise da corrupção pelo aspecto moral será guiada pela teoria concebida por Fernando Filgueiras (2008, p. 88-89), que invoca a análise de John Rawls sobre os limites dos juízos morais dentro de sociedades complexas, considerando sua visão construtivista de política. Para Rawls, não existiria consenso sobre valores morais, existem doutrinas divergentes razoáveis que são sobrepostas pela constituição no que essa firma um consenso objetivando assegurar a estabilidade. Nesse ponto, considerando uma teoria contratualista da sociedade, a moralidade é desvinculada da experiência e da habilidade de aprender da sociedade. Os juízos morais são emitidos considerando as experiências, que se vinculam às expectativas de comportamento no mundo.

Para que juízos morais sejam emitidos uma justificação no plano da razão prática é necessária. Assim determina Habermas, o qual vinculou moralidade a um saber moral que envolve premissas de verdade e de correção no campo das expectativas normativas e cujos juízos são ao mesmo tempo prescritivos e descritivos. Diante disto, a moralidade necessita da edificação de um saber moral e o agir comunicativo fundamenta as normas surgidas com base nos consensos. Por isso se diz que a natureza da moral é inclusiva, pois almeja atrelar ao agir uma norma reguladora que seja criada com base no universal. Desse modo, definir alguma conduta como corrupta está diretamente ligado às expectativas comportamentais, dependentes de normas convencionadas a partir de consensos, isto é, de somar as experiências com as expectativas envazadas em normas quanto ao agir analisado, podendo, assim, ser emitido o

juízo moral construído a partir do consenso no dito plano confractual (FILGUEIRAS, 2008, p. 91-92).

De acordo com a teoria de Habermas, as normas morais são fundamentadas na autocrítica realizada nos momentos de sua aplicação. A moralidade envolvida nos juízos decorre da justificação racional dos valores vindos pelas normas aplicadas. Assegurar a moralidade mínima preserva o estado constitucional, pois impede que surjam novas organizações institucionais que firam direitos básicos dos cidadãos, como a livre participação e segurança. A ordenação da política também pode vir de outros planos de justificação e de aplicação de normas (FILGUEIRAS, 2008, p. 96-97).

As normas são analisadas em dois planos, o de justificação e de aplicação, os quais podem convergir ou divergir, gerando quatro cenários possíveis para a criação do panorama normativo. Distingue-se a validade da norma, que é analisada no plano de justificação, da sua aceitação racional, analisada no plano da aplicação. O plano de justificação é permeado de metaprincípios, responsáveis por impulsionar os atores para o consenso através de seus valores normativos e suas motivações, por conseguinte, os metaprincípios definem as políticas de ação.

Cada metaprincípio do plano de justificação se liga a um princípio no plano de aplicação, o qual é responsável por definir modos de agir coletivo dos atores. A corrupção aparece através da emissão de juízos morais pelos atores políticos, o que depende do conteúdo das expectativas comportamentais (FILGUEIRAS, 2008, p. 97-98).

Os quatro cenários possíveis, chamados de modelos de consenso, são os seguintes: O primeiro ocorre quando há coincidência total explícita entre os metaprincípios da justificação e os princípios da aplicação. Aqui o consenso é comunitarista, com a reprodução de valores comuns. Neste caso a arbitragem serve apenas para reafirmar a tradição, institucionalizada a partir dos costumes, e a legitimidade concerne à identificação dos atores com os valores da cultura.

O segundo consenso se dá com a discordância no plano da justificação. Chamado de consenso liberal, pois lida com a ideia de tolerância à diversidade moral, sua aplicação baseia-se na defesa das liberdades individuais. A arbitragem é responsável por distribuir os direitos e se institucionaliza a partir das leis sancionadas. O terceiro consenso advém da discordância no plano da aplicação. Trata-se do dito consenso republicano, já que a concordância no plano da justificação refere-se à lógica de fundação da ordem, ao momento de criação da cidadania, necessitando das virtudes cívicas e a arbitragem realiza a distribuição de deveres.

Por fim, quando há divergência nos dois planos, de aplicação e de justificação, o consenso é conhecido como autoritativo, cujo objetivo é a conservação da ordem. Neste os

atores podem transferir a autoridade para um soberano que arbitrará a segurança de todos, exigindo-se em contrapartida a obediência por meio da correção (FILGUEIRAS, 2008, p. 98-99).

Os quatro tipos de consenso explicitados acima não são estáticos, podendo haver diversas combinações entre o maior e o menor grau de convergência dos planos de aplicação e justificação. Esses consensos dinâmicos são livres dentro da sociedade, do que surgem inúmeros conflitos ou juízos em torno da moralidade. Assim, o termo corrupção e outros relacionados à coisa pública, como honestidade, são cunhados em um processo linguístico, em que os indivíduos conferem significados e sintaxe aos termos (FILGUEIRAS, 2008, p. 99-100).

Somado aos consensos agora definidos, é preciso relembrar que o conceito aristotélico de corrupção. A corrupção foi enxergada como potência, isto é, “cada consenso normativo justifica a existência da ordem e permite a descrição de seu potencial corrupção, tendo em vista valores e normas consensuais que especificam a legitimidade da ordem política” (FILGUEIRAS, 2008, p. 100). A corrupção é uma ação ilegítima dos agentes e é através da corrupção que se dá concretude aos valores e às normas da legitimidade, os quais permitem especificar o que é corrupção na política. A relação entre corrupção e legitimidade é estrutural, sendo inclusive tratados como termos cognatos, pois a corrupção se torna mais aparente nos contextos de crise de legitimidade. Por isso a importância de compreender os juízos morais dos atores.

Os princípios de mediação são os responsáveis para fazer a passagem do plano de justificação para o plano da aplicação, isto é, a justificação racional das expectativas de comportamento normativas se transforma na aplicação da norma, considerada no plano de sua eficácia. Neste ponto são levadas em conta as avaliações do bem viver, um dos fins da associação política, para formação empática dos valores que garantem a reprodução da ordem e identificam os indivíduos em torno de princípios comuns. Cada consenso determina seu bem viver, criando assim sua ordem de distinção (FILGUEIRAS, 2008, p. 101-103). Assim, a emissão de juízos morais a respeito da corrupção ou da integridade de certa ordem política traz em seu bojo valores e necessidades conforme a noção pressuposta de bom governo, cuja emissão é dependente dos princípios de mediação do discurso ao avaliar o objeto.

Aos quatro tipos de consensos seguem os respectivos princípios de justificação que determinam os valores capazes de garantir a legitimidade de certa ordem política. A corrupção acontece em razão de existir expectativas de comportamento. A partir desse momento torna-se possível conceituar corrupção, que nas palavras de Fernando Filgueiras significa,

[...] um juízo moral que expressa a ação ilegítima por parte do corpo político, com base em valores e normas pressupostos e consensuais. Dessa forma, os consensos normativos especificam as condições pré-reflexivas que orientam o entendimento dos agentes em torno da corrupção na política. (FILGUEIRAS, 2008, p. 107).

A constituição faz parte da construção da moralidade política e é necessária para o avanço da própria moralidade, visto que este é impactado pela transgressão das normas. Não se pode perder de vista que corrupção é potência dentro do plano das expectativas de comportamento, podendo vir a ocorrer em razão das normas morais. Por tal motivo a constituição é submetida a julgamento constante.

A construção do ordenamento jurídico no liberalismo é voltada para proteção da propriedade privada. O mundo econômico, considerado como trabalho e produção, é sobreposto ao mundo político e comunitário, ligando a moralidade à divisão social do trabalho.

Estipulada a convivência pacífica regida por normas, a exigência de obediência pelo Estado seria incompatível com o modelo em questão, no qual não se aceita gerar constrangimento, e a regulação é exterior ao indivíduo. A moralização da vida econômica vem pela via pública, protegendo o indivíduo de si próprio e da sociedade, com relação a seus interesses e direitos. A forma pensada para evitar corrupção seria a representação dos interesses do indivíduo perante o Estado (FILGUEIRAS, 2008, p. 131-134).

No campo do liberalismo, o sujeito privado tem sua autonomia edificada através da moral contratual, daí decorrendo obrigações, tanto individuais quanto coletivas, entre sujeitos de direito. As obrigações são geradas por meio do consentimento, ato de vontade praticado sem constrangimento com base na confiança da conduta a ser praticada por outros sujeitos. Desse modo, a confiança é o conteúdo moral. Entretanto, nas sociedades atuais a coisa exerce o domínio sobre o sujeito e o homem se tornou o objeto (FILGUEIRAS, 2008, p. 135), dificultando o exercício da confiança.

O consentimento no consenso liberal é responsável pela ordenação política, em que as leis se sobrepõem e proporcionam o exercício da autonomia privada. O direito é a condição prévia para o exercício da moral contratual, enquanto a autoridade política é investida da confiança dos cidadãos para reproduzir as condições econômicas, permitidas pelos modos de produção. O domínio público é cedido a um órgão da sociedade política através da representação, a qual representa o juízo moral a respeito das necessidades, em que se deve garantir a solidariedade e as condições para convivência pacífica entre os agentes privados e em sua relação com o estado. Como a confiança funciona como o conteúdo essencial desse juízo, qualquer evento fraudulento nos contratos que abrangem o domínio público gera quebra

a confiança e, por conseguinte, é considerado um ato de corrupção (FILGUEIRAS, 2008, p. 135).

Diante disto, referente ao consenso liberal, prevalecente no país atualmente, a corrupção estará sempre relacionada ao que Fernando Filgueiras (2008, p. 136) chama de apropriação indébita de um domínio público, visto que é ilegal. A corrupção em sua conformação econômica se dá através de fraudes relacionadas ao domínio público por meio do rompimento da confiança entregue aos representantes políticos, não necessitando de violência. Ao se considerar a relação indivisível entre liberalismo e economia, a corrupção será sempre a obtenção de vantagens indevidas, as quais ocasionam transmissão de renda entre grupos sociais e contribuindo para o aumento da desigualdade. Além disso, alimenta-se o monopólio de atividades para os praticantes de corrupção, ocasionando a degeneração da ordenação edificada no decorrer da modernidade. Por fim, a corrupção no liberalismo tem sua medida através da moeda, em que atos e efeitos da prática corrupta são descritos pelos ganhos e prejuízos em termos monetários.

Há a noção de que corrupção e moralidade estão naturalmente ligadas, porém, a ausência da moralidade impede o controle das instituições sobre o corpo político. As linguagens da corrupção permitem pensá-la a partir da razão prática, pois a ação é inserida em uma moralidade política, constituída em razão de expectativas comportamentais normativas e experiências concretas dentro do espaço e tempo social da política. Para cada forma de corrupção existe um comportamento contraposto norteado por uma norma. Surgem daí os quatro comportamentos possíveis de corrupção a partir da violação da norma, conforme o juízo presente no consenso normativo expresso pelo conteúdo moral. Quer dizer, o consenso moral é a aquiescência da ação à norma (FILGUEIRAS, 2008, p. 138-140). Os consensos normativos, como já dito anteriormente, trazem os valores morais de determinada moral política, responsáveis por manter a legitimidade do sistema.

Ao se basear na ideia de Durkheim, Fernando Filgueiras (2008, p. 140-141) defende que, apesar de ser fruto da ilegitimidade e ter a tendência de aparecer com maior frequência em momentos de crise, a corrupção faz parte da política e é através dela que os valores e normas fundamentais da moral política se concretizam. A reprodução da ordem pelos seus atores em inúmeras conjunturas, seja político, social, econômico ou cultural, é conferida pelo potencial de existência da corrupção, cujas consequências se situam no plano da própria ordem e não no plano da moral.

Finalmente, apesar de concordar com a análise da corrupção a partir de elementos morais, sabe-se que o caminho seguido não é isento de críticas. Primeiro, o viés moral necessita de uma análise cultural, em que se consideram valores morais e normas sociais presentes na

cultura política em estudo, logo, não pode ser universalizado sem que se realizem as devidas adequações. As interações sociais e o arcabouço de valores que são motivadores ou obstáculos para determinados elementos têm significado para a corrupção. A paixão é a manifestação dos valores éticos e normas culturais na atuação política. Considerar a cultura de certo lugar para análise moral da corrupção exige considerar o seu desenvolvimento no tempo e espaço:

Entre os problemas apontados por essa abordagem, podemos citar: como o sistema de valores de uma sociedade orienta a ação dos atores institucionais que moldam uma determinada cultura política (Lipset e Lenz 2000); como a cultura e o “capital social” podem se tornar um fator de desenvolvimento ou um elemento de bloqueio nas relações coletivas, na ação corporativa e na formação de um senso cívico (Almond e Verba 1963; Almond e Coleman 1969; Banfield 1958; Putnam, Leonardi, e Nanetti 1993); como a experiência em atos de corrupção pode contribuir para desestabilizar o espírito público, levando o cidadão a valorizar os ganhos individuais em detrimento dos de natureza coletiva, com consequências negativas para o comportamento cívico (Hirschmann 1982); como os “custos morais” da corrupção variam de acordo com a socialização dos atores econômicos e políticos em certos “círculos de reconhecimento social” (partidos e empresas políticos, entre eles) e o grau de congruência entre os sistemas de valores que dominam nesses círculos e aqueles subjacente ao funcionamento das instituições do estado (Pizzorno 1992). (VANNUCCI; PETRARCA, 2020, p. 307-308).

Os valores culturais não podem ser considerados uma “variável”, pois sua transformação ocorre através de vagarosos processos sociais, não planejados e complexos. Por este motivo devem ser analisados considerando um grande espaço de tempo, assim sendo, devem ser tratados como uma parte estável na sociedade. Uma das maiores limitações desse tipo de teoria está em associar a corrupção à presença de costumes longínquos, que não rompem com os valores tradicionais. Alterar padrões culturais é tarefa para muitos anos, mesmo que seja adequada a transformação ou a extinção de alguns, como no caso de nepotismo. A tendência é retornar à ideia preconceituosa de que sociedade que não tem em seu seio princípios ocidentais de modernidade e de desenvolvimento abrigam mais condutas corruptas do que outras que seguem tais padrões, criando uma hierarquia entre as nações (VANNUCCI; PETRARCA, 2020, p. 308).

Como exemplo, Vannucci e Petrarca (2020, p. 309) citam as obras de Faoro (2001) e Holanda (2016), que consideraram o patrimonialismo e as relações pessoais como fonte da corrupção, fortalecendo a ideia de que o fenômeno no país decorre de fatores da colonização portuguesa. Desse ponto de vista, a formação de uma cultura política fundada nas práticas tradicionais, em que não se separa adequadamente público e privado, gera um estado com

princípios modernos de burocratização, racionalidade e impessoalidade e ao mesmo tempo com políticos incapazes de priorizar os bens coletivos no lugar dos interesses particulares.

Diante disto, deduz-se que uma análise da corrupção capaz de chegar à raiz do problema e propor formas de combatê-la e controlá-la somente será possível através do estudo interdisciplinar, isto é, que congrega fatores das três principais teorias sobre a corrupção, quais sejam, o neoinstitucionalismo, o fator cultural e o fator econômico, pois não são somente questões institucionais, tradição ou vantagens econômicas que incentivam ou bloqueiam atividades corruptas.

2.3 A CORRUPÇÃO NOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS LIBERAIS

Mudanças acontecem constantemente em todos os campos da vida e dentre as que interferem no mundo da política contemporânea destaca-se agentes econômicos transnacionais, sistemas mundiais de produção e o mercado, ambas predominam no mundo como um todo, com a prevalência do consenso liberal – considerado este como uma racionalidade que rege o mundo, no sentido trazido por Dardot e Laval (2016) – somado ao processo de globalização. Para a corrente do liberalismo, a política é lugar de vícios e a corrupção é enfermidade associada à estrutura estatal, tida por ineficiente. A corrupção hodierna, tomada por escândalos políticos e por sentimento de insatisfação com as instituições, relaciona-se à crescente crise de legitimidade. Nesse cenário a autoridade estatal está sendo corroída e parece que se vive em permanente estado de crise (FILGUEIRAS, 2008, p. 144-145).

Alguns estudos estão sendo desenvolvidos no sentido de demonstrar quais efeitos a corrupção traz na participação política dos cidadãos e o que se compreendeu até o presente momento são efeitos danosos nas atividades cívicas decorrentes, por exemplo, da decepção com as condutas corruptas dos políticos, como alertado por Hirschman, ou o desgaste do regime democrático, com diminuição da confiança na política, reduzindo, por conseguinte, a legitimidade concedida aos políticos (BONIFÁCIO; RIBEIRO, 2016). Logo, a criminalização de condutas políticas ou dos seus atores necessita ser feita com cautela, ocorrendo somente nos casos que de fato se enquadrarem como corrupção, pois os danos ao sistema democrático são incontáveis, abalando inclusive sua estabilidade.

Karl Polanyi em sua famosa obra *A grande transformação* (2011), já alertava sobre a prevalência do econômico sobre o social e o político. É uma redução sem precedentes de questões complexas da sociedade e da política a simples demandas econômicas, neutralizando os valores subjacentes às relações. Acontece o mesmo com o conceito de corrupção, que é

subordinado a teorias e demais questões econômicas que, quando retiradas da análise, esvaziam o sentido do conceito.

A corrupção na política ultrapassa apenas a tipificação do furto da coisa pública, de acordo com Pinheiro (2001, p. 199-203) na resenha do livro *A sociedade contra o social*, de Renato Janine Ribeiro, o fenômeno também é um atentado moral e ético, superando a questão econômica.

É fato indiscutível a predominância do liberalismo político nos estados ocidentais, tradição que vem sendo associada à democracia, especialmente pós Segunda Guerra Mundial e a partir da década de 1970 na América Latina. A sua versão inicial e mais tradicional, representada por Benjamin Constant, John Stuart Mill, entre outros que foram influenciados por Locke, é aquela que prega que o Estado não pode determinar o que seria uma boa vida para todos, pois cada um tem suas próprias convicções morais hábeis a conduzir as próprias escolhas (VITA, 2012, p.79 e 83-84).

Entretanto, independente de qual corrente atual de liberalismo determinado país segue, algumas perguntas ficam em aberto, como, a corrupção na política consegue ser reduzida a partir das políticas de desregulamentação da economia, redução de intervenção estatal nos mercados ou uma maior participação estatal na produção das riquezas? Noutro sentido, aquele Estado liberal que visa realizar justiça social ativamente estaria mais aberto a abrigar práticas corruptas em seu seio? As únicas sugestões que se tem é que o tamanho de cada Estado e o seu grau de intervenção na economia raramente são as principais variáveis que explicam a corrupção.

As teorias democráticas elaboradas no século XX têm em comum o fato de reconhecer, até mesmo de desconfiar, da participação direta dos cidadãos na coisa pública. Condizente com a complexidade da sociedade, plural, com morais diversas, necessitando de instituições capazes de abarcar toda a diversidade presente, fazendo com que as teorias sejam embasadas na lógica procedimental. O que dá legitimidade ao Estado, para as referidas teorias, é a subsistência de regras constitucionais estáveis, que permitem eleições regulares, limpas e livres, a chamada democracia formal (FILGUEIRAS, 2008, p. 146-147).

A democracia representativa do século XX, assim como pode ocorrer com outros regimes políticos, decorre da luta pelo poder das classes sociais. Esse poder é conquistado pelas eleições e exercido através da representação dos cidadãos perante o Estado e toda a sua burocracia, nos termos da teoria weberiana. A legislação organiza a representação e o embate pelo poder no plano da ação dos agentes, chamada de ação burocrática, bem como institui

responsabilidades, cuja fiscalização e controle são realizadas pelo direito administrativo, além das demais responsabilidades nas searas cível e penal (FILGUEIRAS, 2008, p. 148).

Os partidos políticos surgem com o intuito de representar os grupos organizados, participando diretamente da luta pelo poder no sentido da democracia conferido por Weber. Posto isto, a legitimidade se constrói através da representação dos diferentes partidos políticos que absorvem os interesses das classes sociais e competem pelo poder com base em regras definidas na legislação. Os partidos sofrem o mesmo processo de burocratização e racionalização do Estado, definindo uma elite dentro do partido que controlará os interesses representados e os caminhos a serem seguidos. As sociedades de massa permitem a autonomia parcial dos partidos como máquinas eleitorais, produzindo, por outro lado, uma sociedade passiva relativamente aos partidos e às próprias eleições. Entretanto, ainda assim é necessária a presença de políticos profissionais, vocacionados e carismáticos, para conseguir os votos necessários na luta política (FILGUEIRAS, 2008, p. 149).

O direito exerce o papel fundamental de limitar o exercício do poder na vida política das democracias capitalistas contemporâneas, funcionando com base em um sistema coercitivo, em que não se pode mais confiar na ação moral virtuosa tanto da sociedade, quanto do corpo político. A legitimidade do Estado de Direito advém da dominação exercida pelo direito, a ética neste caso é contrária a juízos determinados por convicções valorativas. A ética de convicção é incompatível com a vida institucional nas democracias modernas, servindo apenas a demagogos carismáticos que não se preocupam com as consequências da ação política. Assim sendo, a ética da responsabilidade, conforme a teoria weberiana, é a adequada à vida política, pois se preocupa com as consequências da ação política, que é avaliada de acordo com os interesses das classes sociais. Neste caso que a política se encontra preenchida pelos interesses, Weber a deixa livre de códigos morais. Em meio a uma sociedade com valores plurais, a avaliação da ação política se dará através das consequências junto aos eleitores (FILGUEIRAS, 2008, p. 152-153).

A contribuição de Weber para a democracia moderna foi ter fornecido os fundamentos para equilibrar poder e responsabilidade política no intuito de criar instituições estáveis. Contudo, em todas as variantes da teoria democrática existem barreiras à participação da sociedade civil, que, ao lado da especialização do Estado, dão legitimidade ao sistema administrativo e ao mesmo tempo em que possibilitam suas crises ao instrumentalizar o discurso político frente as relações de poder. É o que o autor chama de submissão do Estado à razão instrumental, despolitizando o domínio do Estado e provocando crises políticas, em que a corrupção é tema central. O modelo partidário-eleitoral gera crises que, conseqüentemente, passam pela crise da democracia representativa. Mesmo no modelo deliberativo de Habermas

existem limites para a participação da sociedade civil, estando também submetido à lógica procedimental da democracia através dos sistemas políticos e jurídico, tal como a teoria weberiana (FILGUEIRAS, 2008, p. 154-155).

Ao analisar a modernidade, a relação entre a democracia e corrupção gira em torno da responsabilidade dos políticos perante os eleitores, conforme o controle burocrático de partidos e governo. Fernando Filgueiras, em concordância com Max Weber (FILGUEIRAS, 2008, p. 158), assevera que a corrupção é tolerada na democracia representativa contemporânea. Ao subestimar convicções morais defendidas por líderes carismáticos e demagogos, Weber exemplifica a situação através da venda de cargos públicos. A corrupção nas democracias capitalistas afeta o aparato institucional do Estado, sendo vista como um desvio da legalidade fixada pelo Direito e como um efeito colateral da ação nos termos da ética da responsabilidade. Esta ética deveria controlar o exercício do poder pela ação política através da estrutura burocratizada normativa que expresse uma administração pública impessoal e profissionalizada.

A teoria democrática operacionalizada a partir da ética da responsabilidade não abre margem para códigos morais ou valores. Vista dessa forma, as consequências da corrupção afetam o aparato institucional do Estado e o seu controle depende unicamente do arranjo do próprio aparato legal e administrativo. Logo, a relação entre a corrupção e democracia vincula-se à responsabilidade do político perante o eleitorado. A partir dessa visão sistêmica é possível estipular quatro consequências principais da corrupção na democracia: deslegitimação de instituições democráticas, crescente desconfiança em relação à elite política, fundamentação de desigualdades sociais e centralização de uma elite política que se reproduz no poder (FILGUEIRAS, 2008, p. 159).

As duas primeiras consequências são demonstradas da seguinte forma: A corrupção com base na ética da responsabilidade seria refreada de acordo com o controle de incentivos às práticas corruptas, devendo ser construídos mecanismos de controle sobre a ação política para responsabilização dos políticos, considerando o elemento intencional da ação. Sem esses mecanismos de controle a tendência é a redução da confiança dos cidadãos na política, ocasionando o crescimento da deslegitimação de instituições democráticas. A corrupção destrói o marco constitucional necessário à legitimidade, uma vez que fere os valores democráticos. O descrédito sofrido pelas instituições democráticas estende-se às elites política e partidária, corroborando para a instabilidade política e para uma possível quebra do marco institucional (FILGUEIRAS, 2008, p. 160).

Quanto ao efeito das desigualdades sociais, sabe-se que a corrupção altera os efeitos distributivos decorrente da relação entre o setor privado e o Estado, prejudicando a distribuição de recursos públicos e afetando a democracia também do ponto de vista econômico. Como exemplos, cita-se o pagamento de suborno e propinas. A última consequência, a reprodução de uma mesma elite no poder, é retratada na baixa competitividade, a qual controla as oportunidades econômicas e, por conseguinte, domina também a distribuição e o acesso a cargos públicos, fechando o sistema político a novas entradas (FILGUEIRAS, 2008, p. 161-162). Logo, a hegemonia de determinadas elites políticas impede a formação de oposição efetiva, caindo por terra a sustentabilidade das instituições democráticas.

Dito isto, demonstrou-se que esvaziar a ciência política do sentido valorativo, como pretendido por Weber, culmina na análise da corrupção apenas por suas consequências, resultando na dissociação da corrupção de qualquer análise de valor que seja capaz ampliar o seu significado. A política convive com práticas contrárias aos elementos republicanos de uma cidadania democrática, uma vez que o dinheiro é central em suas disputas, sendo a corrupção elemento fulcral e ocorrendo através de clientelismo, patronagem, espólio e outras práticas. Democracia e corrupção tornaram-se atividades especializadas, nas quais existe uma razão técnica capaz de distribuir valores e papéis. O controle da atividade corrupta perpassa a estrutura burocrática de partidos e do Estado, acontecendo no interior do sistema político, seguindo as regras e costumes definidos pelo sistema administrativo. Deduz-se, então, que a corrupção decorre de problemas ligados às patologias da representação política (FILGUEIRAS, 2008, p. 163).

Países ditos mais avançados no processo de globalização e organismos econômicos internacionais reavivaram a aflição relativa ao tema da corrupção. Inicialmente se pensava que o fenômeno ganhava espaço em decorrência de uma inépcia para atuar no jogo do mercado e da economia, além de fatores culturais. Contudo, ao averiguar o âmago da questão, o aumento da corrupção associa-se ao rompimento de tradições e culturas específicas, à reorganização de forças políticas, ao declínio de instituições, ao desemprego, etc. A identificação de que uma razão econômica abriria margens para atuações corruptas levou à elaboração de ações anticorrupção de caráter uniforme, pautadas na diminuição da intervenção estatal direta no mercado, com aumento da privatização e desregulamentação de atividades econômicas, recomposição do aparelho institucional através de medidas de controle, estabelecimento de códigos de ética mais universais, organização da sociedade civil e liberdade de imprensa (BARBOZA FILHO, 2012, p. 448-449).

É exatamente no ponto de elaboração de ações anticorrupção que o Poder Judiciário entraria com o papel decisivo de combate a corrupção, já que lhe foram concedidos os instrumentos necessários para tanto, conforme amplamente discorrido no capítulo anterior, podendo ser resumidos em três princípios: autonomia, integridade e eficácia. Entretanto, como é impossível uniformizar a solução para o combate a corrupção, a reforma do Judiciário no país apresenta problemas de ordens culturais diversas, já que o cálculo estratégico de cada país é único, assim como a forma que a globalização acontece em cada lugar (BARBOZA FILHO, 2012, p. 448-449).

Ao lado do Poder Judiciário, o Ministério Público assumiu posição de destaque e é decisivo no âmbito das ações contra corrupção, pois detém os meios de investigação dos agentes públicos e a discricionariedade para apresentar denúncia ou não em casos de condutas configuradas como crime. Alguns fatores foram determinantes para que a instituição ascendesse a tal posição, como o aperfeiçoamento dos meios de controle, ocorrido diante da especialização dos Ministérios Públicos estaduais e federal ao criarem grupos de apoio para certas áreas, dentre elas a corrupção, a cooperação com outras instituições e a criação de forças tarefa (SADEK, 2012, p. 456-458). A atuação da instituição vem intimidando agentes públicos e privados, pois parece estar sempre com olhar atento sobre todos. Já as consequências da atuação do Ministério Público na política e na administração pública como um todo é tratada com naturalidade.

O maior incremento da vigília do Ministério Público recentemente foi no tocante à defesa da moralidade pública e da probidade administrativa, galgando o posto de área prioritária de atuação, visando justamente coibir práticas “genericamente chamadas de corrupção” (SADEK, 2012, p. 456-458). Convém destacar que mesmo nos casos que as denúncias não terminem em condenação, a vigilância constante do Ministério Público causa receio nos agentes públicos e políticos, podendo inclusive macular a imagem do investigado.

No caso brasileiro, especificamente após a promulgação da CF/1988, para alguns autores o sistema de governo pautado no presidencialismo de coalização é propício para a corrupção, pois para possibilitar a governabilidade é necessária a criação de alianças com outros partidos, criando uma base que permita ao chefe do executivo governar. Compor essa aliança exige negociações que envolvem distribuição de cargos, especialmente os ministeriais, e alocações de recursos públicos no orçamento, fator contributivo para a derrubada dos níveis de confiança na legitimidade nos poderes legislativo e executivo (AVRITZER, 2011, p. 44-45).

Medir empiricamente a corrupção é uma ação difícil, devido ao fato de ela ser uma prática não aparente, ocorrida através de esquemas, segredos, dentro e fora da política, ultrapassando limites visíveis. A partir disso surge o fenômeno da desocultação da corrupção,

um meio de produção da verdade na política a partir da aparição de atividade corrupta. Entretanto, trata-se de discurso instrumentalizado, cujo objetivo é trazer vantagens para quem o enuncia. Geralmente envolve três intérpretes: partidos e instituições políticas, constituindo o núcleo do próprio sistema representativo; opinião pública, que é influenciada pela mídia; e, por fim, o Direito e seus instrumentos. Os dois primeiros intérpretes são adeptos da lógica do espetáculo e o terceiro é tido como ator imparcial. A desocultação é um problema peculiar das democracias representativas modernas, que ocorre a partir da produção de discursos que se pretendem verdadeiros sobre práticas políticas e jurídicas, asseverando a necessidade de combate e controle da corrupção (FILGUEIRAS, 2008, p. 168-169).

A realidade é que a corrupção integra a burocracia estatal e dos partidos políticos, decorrente da especialização técnica e profissional da política. Logo, é prática usual da estrutura burocrática, dominada pelo Direito e seus procedimentos. A ineficácia dos sistemas de responsabilização pelas práticas corruptas dentro do Estado e de partidos políticos traz à tona o discurso da desocultação como costume próprio da política. Esse tipo de discurso somente é possível devido ao distanciamento dos sistemas administrativos da esfera pública, cujo desfecho é a instrumentalização do discurso político, em que a corrupção é tratada como tema imprescindível, cuja continuidade é propiciada pela crise da legitimidade da democracia moderna (FILGUEIRAS, 2008, p. 170-171).

Os discursos que desvelam a corrupção são corriqueiros nas democracias modernas, mas devido ao seu caráter representativo, e pretendem ser tratados como verdadeiros, apesar de tal não ser passível de verificação através de sua audiência, já que quem os profere nem sempre é possuidor de legitimidade para fazê-lo. Esses discursos são fincados na base do escândalo e da lógica do esquecimento coletivo, ocorrendo um processo de histeria ética que acaba por aprofundar as crises de legitimação (FILGUEIRAS, 2008, p. 171-172). E o resultado não é a esperada responsabilização dos responsáveis no mundo político, mas sim sua crescente penalização.

Como já dito, a instrumentalização do discurso político resulta no fortalecimento das relações de poder e de conflito político, não produzindo consensos normativos na sociedade, conforme se observa do excerto a seguir:

Como doxa, a desocultação é a produção de verdade factual, cuja resultante, nas democracias contemporâneas, é a instauração de um sentimento de crise ética, associado ao mau funcionamento do sistema, fazendo com que a apatia e a indiferença sejam a tônica do comportamento político. Isso se deve ao fato de a desocultação tratar-se de um discurso marcado por hipérbolos, destinado a aumentar ou diminuir a verdade da corrupção. É nesse sentido que a

transparência se torna um mito com relação ao controle da corrupção (FILGUEIRAS, 2008, p. 172).

Os discursos instrumentalizados tem como objetivo ganhar poder e não se exige deles uma base de justificação. Nesse caso a transparência estatal pode ser danosa ao sistema, pois, além de não gerar responsabilização das ações denunciadas, a opinião pública pode não ser capaz de julgar as ações políticas com base nesses discursos. No fim, resume-se apenas a uma denúncia moral, dificultando possíveis debates públicos a respeito da corrupção, dando espaço para a estratégia de nova ocultação da corrupção, retirando a noção do real alcance do fenômeno. Esse é um problema primordial da política, por isso a corrupção deve ser revelada com desinteresse e imparcialidade, portanto, fora do meio político, tal como defende Hanna Arendt citada por Fernando Filgueiras (2008, p. 173-174).

A desocultação da corrupção nas democracias contemporâneas representativas não consegue converter os discursos em representação e se tornou um problema. O Direito, que assume o papel de relator imparcial, se sujeita a esses discursos com pretensão de verdade seguindo o mesmo processo da política, como, por exemplo, a relação entre a mídia e a magistratura. Ocorre que o narrador imparcial, que deveria impedir a instrumentalização do discurso que funciona através do escândalo e da histeria coletiva, segue a mesma lógica, corroborando com o processo de deslegitimação da democracia (FILGUEIRAS, 2008, p. 175).

Em resumo, a lógica de desnudar a corrupção traz a sensação reproduzida pelo senso comum de que a corrupção é sistêmica na democracia brasileira, sendo parte do cotidiano da política e a causadora da paralisia decisória dos poderes representativos. Além de ser aceita pela sociedade e estar presente nas relações de poder, fortalecendo o descontentamento com a democracia e com crescente ruptura da vida institucional.

Apesar de não ser o meio escolhido para analisar o fenômeno neste trabalho, é preciso destacar que a teoria de Bourdieu é de grande valia para compreender a lógica da desocultação no campo da política. Em sua construção de campo é possível determinar um espaço dentro e outro fora, na união entre estrutura e ação das relações sociais, que determina a interioridade e a exterioridade. O campo impele formas de ação a seus atores através das instituições e critérios dentro de grupos determinados e, para Bourdieu, o campo político detém autonomia. Neste os próprios atores, contemporaneamente os políticos profissionais, disputam produção de conceitos, fatos, análises, quer dizer, a construção de “produtos simbólicos” para a luta pelo poder.

O campo político é dotado de crenças, provido de força representativa do mundo, por conseguinte, encontra-se apto a descrever e julgar a realidade política de forma factual. Os ditos

discursos assertóricos com base em falas representativas são parte integrante do campo político, conforme a teoria habermasiana, que ignora a questão de que a verdade depende de quem enuncia o discurso, pois possui força simbólica. Nesta teoria, o cidadão comum faz parte do mundo externo, não tendo acesso aos problemas e perspectivas de mundo presentes no campo político (FILGUEIRAS, 2008, p. 177-178).

Os discursos assertóricos com objetivo de desocultar a corrupção buscam legitimidade perante a opinião pública, seguindo a lógica do espetáculo e histeria ética. Cada força do campo político se utiliza desses discursos para favorecer suas posições, que contribuem para a construção social do escândalo ou na afirmação de outra verdade pela força majoritária. Ambos os casos resultam na reocultação (FILGUEIRAS, 2008, p. 180).

Outro processo ocorrido corriqueiramente no contexto democrático contemporâneo é a tribunalização, que é justamente a situação do caso em estudo. A tribunalização tem o condão de piorar a crise de legitimidade da política como um todo, principalmente das instituições democráticas, dos partidos políticos e dos parlamentos, contribuindo para a visão de que são organismos corrompidos por natureza, ante a ausência ou baixa responsividade perante a opinião pública e os interesses da sociedade (FILGUEIRAS, 2008, p. 185).

É possível enxergar um cenário de aproximação entre diversas elites, como empresários, classe média tradicional, oligopólios da mídia e integrantes do mundo jurídico com o intuito de atuar contra a corrupção política, o qual contribui com a desdemocratização enfrentada por inúmeras democracias e também o Brasil (LIMA; CHALOUB, 2020). As rupturas causadas no sistema democrático podem ser observadas em diversas situações, a começar pelas manifestações de rua e posterior impeachment da presidenta eleita em 2016, o boneco gigante do ex-presidente Lula com uniforme presidiário nas manifestações lavajatistas e a própria Operação Lava-Jato e seu crescimento exponencial.

Como exemplo da correlação entre a atividade estatal e o discurso anticorrupção de atores que seguem a linha neoliberal, tem-se o *slogan* de campanha do Collor de caça aos marajás (LIMA; CHALOUB, 2020), em que alegava que a intervenção do estado na economia aumentava a oportunidade de ocorrência de corrupção no setor público ante a suposta ineficiência deste no setor, ideia que costuma vir acompanhada de campanhas anticomunistas.

É de se ressaltar que defesas de ideias a favor do mercado, do estado mínimo e da garantia da liberdade individual, reproduzidas pelo liberalismo e pelo neoliberalismo, ganharam força com as *think tanks*, organizações financiadas pelo capital privado com objetivo de promover estudos e reflexões sobre políticas sociais, economia, cultura, entre outros assuntos, que apresentaram crescimento em número e em poder de influência, especialmente na esfera

pública, a partir da década de 1970, com a fundação da *Heritage Foundation* em 1973. A partir deste momento inaugurou-se também um novo meio de atuação de tais organizações, conhecidas como *think tanks* ativistas, para serem um contraponto ao que os financiadores destas organizações percebiam como incômodo ativismo estatal. Estes atuam com a pretensão de influenciar o processo político através de estratégias de comunicação direcionadas a certos grupos políticos, à grande mídia e à opinião pública, colaborando com a criação de políticas públicas condizentes com a ideologia das organizações (ROCHA, 2018, p. 53-54).

Camila Rocha (2018, p. 59-64) destaca que, no Brasil apesar de em momento anterior ter existido defesa pró-mercado, um dos seus marcos foi fincado a partir de 1946, com a tradução da obra *O caminho da servidão* de Hayek, financiada pelo engenheiro Adolph Lindenberg, junto de Plínio Corrêa de Oliveira. Estes fundaram em 1960 a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) e em 2006 Lindenberg fundou o Instituto Plínio Corrêa, presidido por ele até os dias atuais. O objetivo inicial era ir de encontro ao movimento crescente na década que, apesar de também ser vinculado ao catolicismo, era ideologicamente orientado à esquerda, procurando criar comunidades comunistas conhecida como comunidades de base e a defesa da reforma agrária.

Outros institutos foram criados posteriormente com o objetivo de defender o livre-mercado, o anticomunismo ou objetivos similares. Pode-se citar a Sociedade Convívio, fundada pelo padre Domingos Cippra, cujo objetivo era a luta contra o comunismo e o Instituto Brasileiro de Filosofia (IBF), que tinha a participação do famoso jurista Miguel Reale, com a defesa do liberalismo. Ambas as organizações se subordinaram ao Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais (IPES).

Contudo, já foi demonstrado lógica de mercado é insuficiente para embasar o estudo da corrupção, não abrangendo toda sua complexidade. Além disso, não há correlação necessária entre eficiência estatal e menores índices de corrupção em sociedades que vivem sob essa lógica. Uma outra perspectiva para análise do tema é a partir dos processos decisórios, explicado a seguir.

A corrupção, ao ser estudada segundo a interligação aos processos decisórios, demonstra que toda decisão política possui riscos externos que serão suportados por aqueles que não participaram da decisão sendo um deles o uso da coisa pública em benefício de um interesse privado. Na democracia existem maiores chances de existir corrupção quando há déficit do sistema representativo e quando há falha na *accountability*, já que o exercício do poder público está diretamente ligado às capacidades democráticas dos agentes políticos dentro do jogo. Entre tais se incluem as capacidades dos cidadãos de proporem demandas efetivas, dos representantes

de formularem políticas públicas a partir dessas demandas, da burocracia estatal de converter as políticas públicas em resultados e, por fim, da restauração do elo entre as demandas e políticas públicas aos resultados, com a consequente atribuição de responsabilidade aos governantes dos atos praticados ou mesmo dos atos não praticados. A redução dessas capacidades democráticas pela inépcia das instituições seria o fator que dá margem para a ocorrência da corrupção que, após a inserção no sistema, pode se converter num círculo vicioso, incrementando os déficits e levando a ordem política no caminho da ruína (SANTANA, 2012, p. 307-308).

É preciso construir instituições hábeis a produzir responsividade e responsabilidades políticas, especialmente naquelas sociedades em que a virtude é escassa, virtude esta necessária à política conforme pressuposto desde Locke e Montesquieu. O custo da corrupção deverá ser elevado, que poderá ser feito através de medidas disponíveis à população, como o controle público do exercício do poder político e exigência de prestação de contas pelos governantes. Seguindo este raciocínio, as instituições podem corroborar no combate à corrupção de duas formas, a primeira é fortalecer o princípio da virtude cívica, proporcionando meios de maior participação política, que tem por objetivo diminuir a distância entre representantes e representados e, em segundo, aumentar a publicação da atuação governamental ou efetivar instrumentos de punição, que objetivem elevar o custo da corrupção (SANTANA, 2012, p. 310/311). Enfim, parte da solução deriva da necessidade de melhorar os meios de *accountability* horizontal e vertical.

Quando se considera formas de controle da corrupção apenas pela vertente econômica, bastaria simplesmente reduzir o sistema de incentivos para comportamentos que pretendem obter proveito financeiro individual ou do grupo, conhecido como *rente-seeking*. Ao se partir do pressuposto de que o mercado aloca melhor os recursos do que o Estado, cria-se o chamado mercado político para gerir o público, o qual controlaria a atividade corrupta através da liberdade dos mercados econômicos e uma política do *laissez-faire*, que prega a livre iniciativa. Nesse cenário o mercado é o elemento oposto ao Estado, responsável por controlar a corrupção a partir da disponibilização à iniciativa privada de bens públicos. Entretanto, Avritzer e Filgueiras (2011, p. 10/11) destacam que em algumas sociedades o efeito das políticas de liberalização indistinta de mercado, isentas de regulação, promoveu o aumento da corrupção. Revela-se aí um ponto falho do discurso anticorrupção aliado à agenda neoliberal, pois ele por vezes promove aquilo que se diz contra, ou seja, aumento da corrupção na política, afetando ainda mais o regime democrático.

Por outro lado, o controle da corrupção pelo próprio sistema administrativo se dá por meio da vigilância e do aumento de agências de controle especializada, gerando ainda mais burocracia. Contudo, um estudo realizado na cidade de Nova Iorque identificou que o aumento das agências estatais de controle e, conseqüentemente, da burocracia gera ainda mais corrupção e torna a Administração Pública menos eficiente, o que pode ser explicado por fatores como lentidão dos processos de decisão, centralização e exercício inadequado da autoridade (AVRITZER; FILGUEIRAS; 2011, p. 17). É preciso contrabalancear o controle com interesse público e gestão eficiente para que a fiscalização da corrupção não engesse a democracia e seja mais danosa do que a própria corrupção existente até então.

Tem-se ainda o controle judicial, que segue o regramento do direito a partir da neutralidade e da universalização. Como Bourdieu afirma, é um campo com forças em disputa lutando pela interpretação da norma diante de ocorrências práticas. A linguagem jurídica teria a característica de ser resistente a pressões externas ao seu campo, despolitizando as demandas e interesses, pretendendo o direito ser autônomo em relação à política, dando-lhe a exclusividade de dizer a verdade. Esse controle se dá por dois meios, cível e penal, sendo o primeiro decorrente da discricionariedade dos agentes, imputando um problema administrativo, cujo maior interesse é a correção formal da finalidade do ato. Já no segundo o intento é responsabilizar individualmente cada agente que praticou o crime contra a Administração Pública. O controle judicial se assemelha ao administrativo-burocrático na questão de funcionar como uma forma de vigilância. O controle é formal, fundamentado na racionalidade da legislação, cuja interpretação é designada ao Poder Judiciário (AVRITZER; FILGUEIRAS; 2011, p. 18-19).

Por fim, o controle chamado não estatal é aquele exercido pela própria sociedade, dependendo da publicidade adequada para que o cidadão seja capaz de acompanhar e de exercer o controle sobre as ações dos atores públicos baseado nos princípios e valores morais da democracia. Esse tipo de controle depende de processos deliberativos e discursivos produzidos na esfera pública. Para que ocorra de forma adequada e eficiente é necessário que a democracia seja participativa, nas dimensões propostas por Habermas, ou seja, mesmo não sendo realizado o controle diretamente pelo estado, depende de processos institucionalizados, exercidos em grande medida através de liberdades políticas, como liberdade de imprensa e de associação, liberdade de votar e ser votado, entre outros. A deliberação dos processos deve ser pública e deve ser ouvida a voz do cidadão (AVRITZER; FILGUEIRAS; 2011, p. 20).

Apesar de a democracia brasileira ter previsão de instrumentos que garantem a participação da sociedade civil, eles não foram implementados em sua totalidade e não parece

haver incentivo para tanto. Acrescenta-se a isso a crise que afeta os poderes políticos e corroem o sistema democrático, que vem sendo sistematicamente atacado. O descrédito atribuído à atividade política atinge o controle administrativo burocrático, reduzindo a confiança de que essa modalidade será eficaz. Talvez sejam essas as razões porque na atualidade se observe o predomínio e a preferência pelo controle judicial. As instituições jurídicas em estudo, quais sejam Poder Judiciário e Ministério Público, atuam ativamente nessa seara, especialmente através do braço penal, criminalizando atividades políticas tipificadas pelos atores judiciais como corrupção.

2.4 A PERCEPÇÃO DA CORRUPÇÃO

O senso comum e até mesmo parte da ciência tem a ideia de que a maior incidência de corrupção está em países menos desenvolvidos economicamente. Entretanto, pesquisas mais recentes confirmaram a hipótese de que países avançados também têm sofrido com a corrupção política, conforme investigações realizadas por diversos institutos, como a ONG Transparência Internacional (TI) e pelo Banco Mundial. Para Rachel Meneguello (2011, p. 64) a corrupção é causa e consequência do medíocre desempenho do sistema, fator que reduz a confiança das pessoas nas instituições e no governo e, portanto, reduz também a capacidade do Estado de resolver as mazelas. Tal afeta o apoio ao regime democrático, considerando que este seria a melhor forma de organização do sistema político.

O índice de percepção da corrupção elencados pela TI, cuja sigla em inglês é CPI (*Corruption Perceptions Index*), é um índice usualmente utilizado para medir a percepção da corrupção no setor público dos países, apesar das críticas quanto à sua metodologia. O índice é um somatório de informações colhidas durante o ano em entrevistas realizadas com empresários e analistas, permitindo comparar a nota de vários países. Variando de 0 a 10, quanto maior a nota menor é a percepção de que o país seja corrupto. Esse índice é utilizado no debate internacional e contribuiu para que o tema ganhe visibilidade (FONTOURA; SOARES, 2012, p. 418), razão pela é um fator importante a ser analisado.

O ranking elaborado pela TI é criticado em inúmeros aspectos, por vezes se assemelha a percepção de um observador atento, além de ser impreciso, ante a impossibilidade de se medir cientificamente um evento que ocorre às escuras. Ademais, a medição do nível de corrupção realizada por empresas internacionais não diz nada sobre a integridade das instituições dos países avaliados e muito menos das mudanças ocorridas ao longo do tempo (ABRAMO, 2005, p. 2-4).

Contudo, a crítica mais contundente é diretamente relacionada com a mídia, conforme informa Abramo (2005, p. 4-5), pois a opinião que a sociedade tem sobre a concretude do evento corrupção é influenciada por ela. O aumento da veiculação de notícias de corrupção tende a produzir nas pessoas a sensação de que a corrupção aumentou, o que nem sempre é verdade. O que pode refletir na avaliação do Brasil, pois a população em geral o avalia muito mal e seu histórico vem piorando progressivamente. Por fim, como última crítica pode-se dizer que opinião difere de experiência concreta. No fim os índices de percepção da corrupção pouco informam sobre o fenômeno empírico.

Escândalos midiáticos são comuns em países em que a mídia faz parte do mercado, já que o escândalo é altamente vendável. Seguindo a lógica midiática do escândalo influenciado pela lógica mercadológica, ao se relatar uma ação corrupta é comumente adotada a lógica da personificação, em que se exagera nos detalhes, na forma de comunicar e até mesmo na gravidade dos atos, retirando-se o contexto da história e recaindo o foco sobre uma pessoa. A obtenção de maiores lucros advém da maior circulação das notícias que invadem a privacidade e intimidade daquele que foi escolhido para personalizar o ato corrupto (MANCINI, 2020, p. 392-393).

Cabe destacar teoria surgida no final da década de 1950 sobre a responsabilidade social dos jornalistas perante a comunidade atingida pelas notícias. Sabe-se que o ideal é que não se privilegie somente o interesse mercadológico da notícia. Investigar desvios no tratamento de assuntos públicos é um dos objetivos do jornalismo, o que contribui para a realização de duas funções, uma tangível e a outra intangível, em que ambas supostamente aperfeiçoam a virtude pública. A primeira é basicamente a investigação e o controle dos casos de corrupção e a segunda é o reforço do senso comum de interesse e bem comum (MANCINI, 2020, p. 394).

Por fim, ainda existe uma outra categoria de escândalos políticos, aqueles divulgados para atacar os adversários políticos em benefício de aliados ou dos próprios proprietários dos meios de comunicação, no caso de terem interesses políticos, cujas reportagens são oriundas de investigações duvidosas, de dados sem revelação da fonte, isso quando não são claramente falsas. Acontece geralmente em casos em que a mídia não é totalmente independente e os lucros precisam ser complementados, razão pela qual se tornam propriedade de pessoas ou grupos com interesses exteriores à própria mídia. Notícias duvidosas ou distorcidas que seguem o padrão de escândalos de orientação política divergem do ideal liberal de jornalismo e tem como único objetivo angariar vantagens econômicas ou políticas, pouco contribuindo para o controle e aperfeiçoamento da política (MANCINI, 2020, p. 394-395).

Independentemente do tipo de escândalo que é divulgado, existe a possibilidade de sua instrumentalização e utilização para se atingir um fim político específico. Inevitavelmente, a opinião pública é influenciada pelas notícias divulgadas, inclusive por aquelas com origens duvidosas ou mesmo comprovadamente falsas.

Fazer uma análise adequada da opinião pública não é uma tarefa fácil. O primeiro ponto é compreender o grau de inserção dos cidadãos na vida pública, como as informações são distribuídas e chegam à população, a forma como o poder público é exercido e como a lei é percebida pelos seus destinatários. O estudo da corrupção pode ser revelador no sentido de descobrir as estruturas das relações entre particulares e entre particulares e o Estado, bem como o tipo de visão que conduz os cidadãos à compreensão do mundo. Por isso, entender a percepção sobre o fenômeno da corrupção é componente importante para compreender o funcionamento das instituições e seu reflexo no mundo político (BIGNOTTO, 2011, p. 20).

Para uma compreensão correta da corrupção seria essencial ter uma base de dados confiável, para evitar análises superficiais, e a incorporação de teorias que considerem questões particulares da história brasileira, porém sem desconsiderar padrões observáveis de outras localidades, que podem efetivamente serem reproduzidos em solo nacional (BIGNOTTO, 2011, p. 30).

Um gráfico reproduzido por Rachel Meneguello (2011, p. 70-71) de uma pesquisa do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb) de 2006 pretende aferir a percepção dos entrevistados sobre o aumento da corrupção no Brasil. O resultado demonstra que para 59,4% dos respondentes a corrupção aumentou muito não somente no último ano, mas nos últimos cinco, para 20,8% e 23,8% aumentou pouco no último ano e pouco nos últimos cinco, respectivamente, e para apenas pouco mais de 8% a corrupção permaneceu igual durante o período pesquisado. Mais um resultado relevante para o presente trabalho é que para 79,5% dos entrevistados a corrupção representa um problema muito sério e somente 0,5% não acredita ser um problema sério. Finalmente, para 39,7% dos entrevistados a corrupção é o principal problema político do país.

Outra pesquisa datada dos anos de 2008 e 2009, realizada pelo Centro de Referência do Interesse Público/Vox Populi, constatou que a corrupção é considerada um problema muito grave por 77% e 73% dos entrevistados nos anos pesquisados, respectivamente, 20% e 24% a consideravam um problema grave e apenas 1% nos dois anos não enxergavam gravidade (BIGNOTTO, 2011, p. 15).

Comparar as duas pesquisas realizadas com pequeno intervalo de 3 anos, demonstra que há quase duas décadas a corrupção já era considerada, na visão dos brasileiros, um dos principais problemas políticos a ser solucionado. A percepção de que a corrupção é parte

integrante do cenário político e não apenas de uma conjuntura específica permanece nos dias atuais. Por outro lado, percebe-se que no imaginário dos respondentes da pesquisa atitudes que podem ser enquadradas como corrupção não são bem definidas, especialmente quando saem do âmbito público e se aproximam das relações de interesse pessoal e familiar. Nestes casos, inclusive, tais atitudes são mais toleradas, o que se torna um problema à utilização da avaliação feita pela sociedade sobre o fenômeno.

Seguindo a análise da corrupção pela perspectiva da moralidade, o que possibilita tratá-la como um fenômeno social, Bignotto (2011, p. 33 e 37-38) cita Maquiável como um dos autores modernos mais preocupados com o tema. Isto porque em seus escritos já era defendida a tese de que os governantes seguem os padrões da sociedade, por isso seria impossível exterminar a corrupção do meio político. A corrupção destrói as bases da vida política e, por conseguinte, seus fundamentos, não se prendendo unicamente aos argumentos de danos econômicos ou apenas de funcionamento ruim do Estado e de seus instrumentos de controle.

A conclusão não poderia ser diferente: a opinião pública não é instrumento adequado para análise da corrupção, pois o fenômeno é extremamente complexo. Contudo, não se pode deixar de considerar que as pesquisas de opinião pública são relevantes para demonstrar que o horizonte para o tratamento do tema deve ser ampliado para além da questão jurídica e econômica, assim como preconiza Fernando Filgueiras, o conceito deve ser resgatado pela própria política (BIGNOTTO, 2011, p. 40).

A despeito de a opinião pública não ser o melhor critério para análise da corrupção, percebe-se que o tema é sempre presente nas campanhas eleitorais, mas não é mobilizado somente por agentes políticos. Dentro de outras instituições estatais o tema vem ganhando força, como no caso da nova agenda de moralização da política assumida pelo Ministério Público e pelo Poder Judiciário, em que acreditam representar a vontade da sociedade civil ao agir de tal maneira, uma vez que a percepção da sociedade é de um país com índice elevado de corrupção. Isso reflete na conduta dos agentes investigados no presente trabalho, por exemplo na criação de forças tarefas nos Ministérios Públicos para investigação da corrupção ou especialização de varas nas Justiças para julgamento de crimes de tal espécie, etc.

A percepção dos níveis de corrupção tem correlação direta com a participação política, aqui entendida em sentido amplo, que pode aumentar ou diminuir o envolvimento com a política conforme a percepção de cada indivíduo com consequências para o regime democrático. Alguns autores, como Bonifácio e Ribeiro (2016, p. 19) falam em aspectos sociopsicológicos para se entender a participação periódica dos indivíduos em atividades tanto públicas quanto privadas, conforme a teoria de Hirschman. Nesse quesito a corrupção é um

fator relacionado ao desestímulo da participação em atividades públicas. Segundo os autores, a convivência contínua com atos corruptos induz as pessoas a acreditarem que as atividades públicas, incluindo a atividade política, são naturalmente dessa forma, abrindo ainda mais espaço para a corrupção e eliminando a essência do público.

A corrupção destrói a relação entre os representantes e representados e prejudica o poder do voto, transferindo os recursos antes destinados ao espaço público para relações particulares e parciais. Com isso é reduzida a legitimidade conferida aos governantes, uma vez que grande parte do público não está participando do processo decisório (BONIFÁCIO; RIBEIRO, 2016, p. 19-20). Quanto mais a corrupção ou a sua percepção está presente na atividade política, menor é a confiança no regime democrático.

Como exemplo da confirmação dos efeitos nocivos da corrupção, Bonifácio e Ribeiro (2016, p. 22), destacam alguns estudos em que o nível de conhecimento sobre corrupção foi averiguado abordando o momento da reeleição do ex-presidente Lula em meio às notícias do mensalão, como Hunter e Power (2007), Renno (2008) e Renno e Hoepers (2010). Quanto ao primeiro estudo, o nível de informação sobre a corrupção e sua influência no voto se diferencia entre os eleitores com menores recursos econômicos: o grupo menos favorecido economicamente e menos informado leva menos em consideração os escândalos de corrupção e mantém a confiança no presidente reeleito, enquanto os mais informados e com maior nível de escolarização toleram em menor grau os escândalos. Os outros estudos confirmam a tendência do grupo de eleitores com maior acesso à informação ao voto punitivo contra políticos envolvidos em escândalos de corrupção, fato este que possui menor influência nos eleitores em maior vulnerabilidade econômica, que privilegiam a satisfação de suas necessidades básicas.

É possível considerar que os atores em estudo, além da socialização a que são submetidos dentro das instituições a que pertencem, quais sejam Ministério Público e Poder Judiciário, também são parte da sociedade. Como acreditam encarnar a vontade da sociedade, enxergada como hipossuficiente, somado aos escândalos midiáticos, é inegável a influência de suas concepções de mundo e suas preferências nas ações de averiguação e julgamento da corrupção, além da seletividade nessa conduta, atingindo apenas casos pontuais dentro de um todo.

Na Operação Lava-Jato observou-se um cenário até desejável para o efetivo combate para a corrupção, que é a organização conjunta de agências de controle estatal nas ações de fiscalização, isto é, Poder Judiciário e outras agências burocráticas, além do controle societal, representada pela opinião pública.

A percepção da corrupção foi modificada a tal ponto que um candidato com discurso antissistema e anticorrupção ganhou a eleição presidencial de 2018 (LOPES; ALBUQUERQUE; LIMA BEZERRA, 2020, p. 380). Entretanto, após mais de três anos, é fácil perceber que a conduta do governo não condiz com o discurso anticorrupção assumido durante a campanha eleitoral. Esse modelo baseado na opinião pública eleva a justiça a dois papéis, um de uma justiça contra a corrupção e outro de uma justiça que veio salvar a política, o que é uma conduta criticável, uma vez que o espaço de diálogo com a sociedade se fecha, perde-se a confiança nas instituições representativas e o processo decisório de elaboração de leis e políticas públicas é minado.

A Lava-Jato atua no âmbito processual e midiático, seu discurso se constrói em torno do combate à corrupção e assim é recebido pela opinião pública, sem autocrítica das informações e discursos divulgados (LOPES; ALBUQUERQUE; LIMA BEZERRA, 2020, p. 381). Houve um enlace entre mídia e atores da operação que é central para compreender o desenrolar dos fatos e a sobreposição do Poder Judiciário e do Ministério Público ao sistema político, enlace este que poderá ser observado na análise dos discursos colhidos.

O problema reside na construção do discurso anticorrupção, que é associado ao antipetismo e cujo ponto alto foi a apresentação de *power point* feita pelo ex-Procurador da República Deltan Dallagnol em 2016, associando o ex-presidente Lula aos crimes investigados na operação Lava Jato e outros. A justiça era enxergada como a representante da boa moral contra a política imoral, que tinha como principal destino atacar os governos que agiam contra o ideal dos atores jurídicos, o que coincidiu com os governos de esquerda com representação política, sendo o seu maior representante o PT. A ideia de um juízo herói supera a imparcialidade desejada e rompe com o ideal liberalista, já que o judiciário teria poderes especiais sobre o sistema político, influenciando diretamente os cidadãos, que exercem a *accountability vertical* e podem punir ou premiar os políticos a cada eleição (LOPES; ALBUQUERQUE; LIMA BEZERRA, 2020, p. 381-382).

2.5 BREVE HISTÓRICO DO COMBATE À CORRUPÇÃO JUDICIAL NO BRASIL APÓS 1988

A redemocratização no Brasil, selada com a promulgação da chamada Constituição Cidadã em 1988, é celebrada como um marco importante para a história do país. Entretanto, existe um grande desafio para a sociedade brasileira, que é justamente a corrupção no sistema político. Sabe-se que a corrupção não é exclusividade de regimes democráticos, mas é com as

características básicas de uma democracia que se possibilita a divulgação de práticas corruptas, situação que difere da percepção da corrupção pela sociedade. A partir disso, autores dizem que desde a década de 1990 o país coleciona escândalos de corrupção, como a seguinte fala de Avritzer:

Um amplo conjunto de escândalos políticos marca a democracia brasileira desde o começo dos anos 1990. O impeachment do ex-presidente Collor, a Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o Orçamento, as denúncias de venda de votos no Congresso durante as negociações para a instituição da possibilidade de reeleição e o conhecido “mensalão” estão entre os principais escândalos da política brasileira desde a redemocratização (AVRITZER, 2011, p. 44).

A percepção da corrupção pela sociedade afeta diretamente a atuação das instâncias de controle, no caso em estudo as instituições do sistema de Justiça, Poder Judiciário e Ministério Público. Sabe-se que a corrupção não é um fenômeno exclusivo nem das democracias, muito menos de órgãos públicos, entretanto, há inúmeros estudos demonstrando que a percepção da existência da corrupção é maior em agentes públicos, principalmente aqueles ligados à política. Neste sentido estudo divulgado por Avritzer em 2011 (p. 52-53), em que as instituições estatais receberam nota acima de 7 em 2008 e próxima a 7 em 2009 na escala da 0 a 10 de presença de corrupção, e o Legislativo em geral em todos os níveis da federação e prefeituras receberam notas acima de 8 nos dois anos.

A *accountability* judicial da atividade política e demais atividades estatais é uma realidade cada vez mais presente nas democracias contemporâneas, inclusive no cenário nacional. A justificativa para a judicialização desse controle, especialmente no campo da corrupção política, é a inépcia da Lei da Improbidade Administrativa, somado ao fortalecimento do Ministério Público e da Polícia Federal e a corroboração dessa escolha por magistrados. Tratar a corrupção como crime tem sido enxergado como o meio mais eficaz de combatê-la, (MADEIRA; GELISKI, 2020), pois se busca queda dos níveis de impunidade e resultados mais palpáveis de forma mais rápida.

A judicialização do combate à corrupção em detrimento de investigações administrativas, aliada à escolha do direito penal como melhor forma de responsabilizar os agentes políticos corruptos ao invés de sanções cíveis, foi incentivada em parte pela opinião dos cidadãos, de acordo com uma pesquisa retratada por Avritzer e Filgueiras (2011, p. 10-11). Nesta é informado que aproximadamente 66% da sociedade brasileira concorda com a frase “para diminuir a corrupção, estão faltando novas leis, com penas maiores e mais duras”, confirmando a forma de atuação das instituições em estudo na defesa da criminalização da

atividade política. Ao mesmo tempo em que se exige um endurecimento das regras penais contra a corrupção, tem-se tolerância com a corrupção em certos aspectos, conforme 22% dos respondentes concordam que em caso de necessidade não é errado aceitar favores em troca do voto (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, p. 10-11), recaindo no cenário de naturalização da corrupção na política com a consequente deslegitimação da política.

Alguns estudos são desenvolvidos no sentido de demonstrar que o discurso anticorrupção assumido por muitos governos ocidentais, em particular após a redemocratização, trouxe também efeitos nocivos ao regime democrático, ante a perda de controle sobre a agenda assumida pelo próprio regime. No caso do Brasil as agências de controle ganharam autonomia de atuação no governo do Partido dos Trabalhadores (PT), além de mudanças no sistema de justiça, criando meios de prestação de contas, especialmente através do viés punitivista (KERCHE; MARONA, 2021, p. 2 e 4). Os autores citam como exemplo o número crescente de forças-tarefa, que representam o esforço conjunto da Polícia Federal, do Ministério Público e do Poder Judiciário, sendo a primeira o Banestado em 2003 e a mais significativa delas a Operação Lava Jato em 2014. Em 2003 eram 18 forças-tarefa e em 2016 chegou-se ao número impressionante de 3.512 operações.

O foco inicial de atuação dos agentes de controle na política era referente à lavagem de dinheiro e em 2003 o Ministério da Justiça criou a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA). Contudo, seguindo a recomendação do Tribunal de Contas da União, com a anuência da Controladoria Geral da União, em 2006 foi incluído também o combate à corrupção no campo de atuação (KERCHE; MARONA, 2021, p. 7). Isso quer dizer que até tal data o combate à corrupção fazia parte do discurso político, mas não era a prioridade. A partir do momento que o discurso anticorrupção se tornou uma estratégia política, foram possibilitadas ações integradas entre as agências estatais de controle, Ministério Público e os três poderes do Estado para atuar no combate tanto da corrupção quanto da lavagem de dinheiro.

As atividades e os resultados da ENCCLA são resumidos da seguinte forma: elaboração de diagnósticos jurídico-normativos, organização de banco de dados, criação de propostas legislativas e realização de eventos. Como resultados destaca-se a criação do Programa Nacional de Capacitação de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (PNLD), a elaboração do Plano de Diretrizes Anticorrupção, a criação de gabinetes especializados em crimes financeiros e a criação do Grupo Nacional de Combate a Organizações Criminosas (KERCHE; MARONA, 2021, p. 7).

A ENCCLA é enxergada como uma forma de estimular a cooperação entre as agências de controle, sendo uma condição para que se crie uma força-tarefa. Além do mais, seus membros assumiram um papel relevante no desenrolar do processo criminal, com a criação de propostas sobre assuntos diversos, como atos ilegais, organizações criminosas, lavagem de dinheiro, improbidade administrativa, etc. A alteração promovida pela Lei 12.683/2012, por exemplo, teve o apoio da ENCCLA e foi responsável pelo deslocamento para as varas especializadas da competência de julgamento desses tipos de crime. (KERCHE; MARONA, 2021, p. 8).

A mudança em relação ao Poder Judiciário em favor da criação de varas especializadas corroborou com a satisfação da agenda anticorrupção, além da perda de controle do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre juízes das instâncias inferiores contra excessos cometidos nas ações oriundas de atuação integrada. O caso Banestado, por exemplo, inspirou preocupação a respeito da indefinição entre atividades persecutórias e acusatórias e de decisões do ex-juiz Sérgio Moro, entendidas como prejudiciais ao Estado de Direito, conforme manifestações dos Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes (KERCHE; MARONA, 2021, p. 18).

A tentativa de compreender os instrumentos que concederam poder de controle da atividade política ao Ministério Público e ao Poder Judiciário no caso da Operação Lava Jato, além de estudar a reestruturação institucional das instituições em análise, passa pela construção do cenário nos outros casos de judicialização da luta contra a corrupção, o que pode ser observado do histórico de casos de corrupção de repercussão nacional que foram levados à juízo.

A renúncia de Fernando Collor ao posto de Presidente da República em 1992 após seu processo de impeachment, cujo resultado foi ratificado posteriormente mesmo com a sua renúncia, é na verdade o primeiro grande caso de corrupção política após a redemocratização.

A saída do primeiro presidente eleito através de eleições diretas após a redemocratização foi motivada por escândalos de corrupção devido a desvios de dinheiro público. Na época formou-se coalizão de diversas forças políticas, com predomínio da esquerda e com o apoio da grande mídia, criando-se o movimento “Fora Collor” que deu força ao processo de impeachment e que culminou com a renúncia do presidente em 1992 (LIMA; CHALOUB, 2020). Mas a preparação do cenário ideal que permitiu a ocorrência da Operação Lava-Jato com forte atuação do Ministério Público e Poder Judiciário não começou aqui.

O primeiro dos casos que preparou o terreno para o caso em estudo é o Banestado, primeiro grande caso de repercussão nacional da nova agenda do Poder Judiciário e Ministério Público no dito combate à corrupção. Outro grande caso de repercussão nacional é o julgamento da Ação Penal 470, conhecida como Mensalão.

A primeira grande operação seguindo os padrões de uma força-tarefa, como no caso da Operação Lava Jato, foi o Banestado, decorrente da suspeita de evasão e lavagem de dinheiro através de contas de “não residentes”, denominadas CC5, envolvendo o Banco do Estado do Paraná (Banestado). Devido a recusa do Banco Central a fornecer os dados das operações, a justiça acatou o pedido do Ministério Público para quebrar o sigilo de todas as contas CC5, não somente as que estavam sob suspeita. Este foi o primeiro grande empreendimento ordenado para a investigação de combate de crimes contra o sistema financeiro (KERCHE; MARONA, 2021, p. 18-19). Nessa época ainda havia certa dificuldade de colaboração entre a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, o que foi sanado em momento posterior.

Na Operação Banestado tiveram início ações que foram fundamentais para o aparente sucesso da Operação Lava Jato, mas que na época ainda não tiveram os resultados esperados ante a ausência de outras mudanças institucionais. Na época o ex-juiz Sérgio Moro autorizou inúmeras prisões preventivas, algumas das quais foram revertidas em grau de recurso sob o argumento de fragilidade legal para fundamentá-las, fundamentos estes que foram considerados suficientes no caso da Operação Lava-Jato, bem como foram homologados acordos de delação premiada, técnica muito utilizada na Lava-Jato.

Em outra operação do ano de 2004, derivada do Banestado, a Operação Farol da Colina, o ex-juiz Sérgio Moro expediu mais de cem mandados de prisão e mais de 200 de busca e apreensão, prática rotineira na Operação Lava-Jato. Outra diferença é que nessas operações os alvos principais ainda não eram os políticos, mas os outros envolvidos na prática de crime organizado, como empresários e doleiros (KERCHE; MARONA, 2021, p. 22-23).

Já a partir do grande escândalo de corrupção em 2005 com o Mensalão, que atingiu fortemente o Partido dos Trabalhadores, é possível verificar que a corrupção, que já era parte integrante do repertório midiático, ganhou ares de assunto central quando se debate atividade estatal. A imagem do político ou pretense político tem seu valor apurado conforme a sua “honestidade” e não as ideias e compromissos assumidos para o exercício do cargo eletivo (LIMA; CHALOUB, 2020).

A ligação entre crime organizado e corrupção passou a ser aceita com tranquilidade a partir do caso do Mensalão, em que a jurisprudência do STF acolheu a tese como forma de combater a corrupção. A linha divisória entre lavagem de dinheiro e corrupção foi apagada, permitindo a utilização de todos os instrumentos de combate ao crime organizado na luta contra a corrupção. Em 2013 foi aprovada uma lei que trata sobre as organizações criminosas como resposta as Jornadas de Junho, em que foram reconhecidos os acordos de confissão como forma de combater o crime organizado, o que deu mais incentivos para o Ministério Público adentrar

no campo penal. Somada a discricionabilidade concedida à instituição, foi propiciado o desenho institucional ideal para o desenvolvimento da Operação Lava-Jato da forma como ocorreu (KERCHE; MARONA, 2021, p. 24-26).

A título exemplificativo, o estudo realizado pelos autores Madeira e Geliski (2020) quanto aos crimes de corrupção, não só política, julgados pelo Tribunal Federal Regional do Sul (TRF4) em segundo grau, foi verificado um aumento expressivo do número de casos, passando de 15 em 2003 para 486 até novembro de 2016, sendo o pico o ano de 2015 com 700 decisões sobre o tema. Mesmo que grande parte destes crimes julgados não sejam da chamada grande corrupção estatal, fato é que o fenômeno é recorrente e cada vez mais exposto no país, muito através da atividade das duas instituições em análise no presente trabalho.

Na Operação Lava-Jato, o STF foi condescendente com as decisões dos tribunais inferiores, o que ocorreu em menor grau nas operações precedentes, pois até maio de 2016 somente 3,9% das sentenças haviam sido modificadas. Este fator que pode ser entendido como abrandamento do controle interno do Poder Judiciário, ou seja, a Operação Lava-Jato é a expressão de toda a reestruturação institucional ocorrida nas instituições que atuam no combate à corrupção na seara penal, especialmente Polícia Federal, Ministério Público e Poder Judiciário. A operação confirmou a associação de crime organizado à corrupção em razão de mudanças legais e jurisprudenciais anteriores. Os acordos de delação premiada violaram procedimentos do sistema acusatório e de direitos fundamentais. As forças-tarefa privilegiam a intervenção penal na corrupção, corroborando com a instabilidade no regime democrático que vem se agravando desde 2013 (KERCHE; MARONA, 2021, p. 18-19).

A última grande operação na chamada luta contra a corrupção embrenhada pelas instituições, a Operação Lava-Jato, representa a institucionalização do discurso anticorrupção assumido pelos governos. Recentemente extinta para ser reincorporada ao grupo geral de combate ao crime organizado do Ministério Público Federal (GAECO), os processos já iniciados continuam seu trâmite na justiça até o julgamento final e respectivo trânsito em julgado. A referida operação é a expressão máxima da agenda assumida pelas instituições judiciais de reabilitação da política, cujo intento é extirpar da vida política os políticos investigados que agiram em conluio com grandes empresários. Porém, operações desse tipo podem ser seletivas com os alvos propostos, podem atuar em questões pontuais e não propiciar meios de se fazer uma política mais transparente e eficaz, com melhor controle sobre o uso da coisa pública.

A tese de criminalização da corrupção foi intencionalmente inserida no país pelo Ministério Público, com a intenção de combater o crime organizado, ganhando forte apoio

mediático após o escândalo do mensalão. A tese encontrou acolhida no Poder Judiciário, tanto em razão da malsucedida ação civil pública, quando da grande presença de egressos do Ministério Público ou Procuradorias no STF e em outros Tribunais Superiores, responsáveis por julgar a grande maioria dos casos de corrupção em função do foro privilegiado concedido aos políticos (AVRITZER; FILGUEIRAS; 2011, p. 26).

Entretanto, já existem estudos que demonstram a ineficiência da referida tese, como destacam Filgueiras e Avritzer (2011, p. 26). Em primeiro lugar pelo fato de todas as ações qualificadas como corruptas serem igualmente julgadas, sem distinção de gravidade entre elas, em decorrência do processo penal anacrônico, que comporta situações como dificuldade de provas, em especial das que necessitam de cooperação internacional, possibilidade de diversos recursos, etc. Em segundo lugar, o controle sai da esfera burocrática para a judicial, transferindo igualmente a representação política para a Justiça, acrescido da visão de que o Poder Judiciário é o menos corrompido dos três Poderes. Apesar do poder concedido à Justiça, o número de condenações é baixo, reforçando a sensação de impunidade sobre a corrupção política.

Por fim, ao ter analisado a reestruturação institucional do Ministério Público e do Poder Judiciário, demonstrado a construção do cenário ideal para o desenvolvimento da Operação Lava-Jato, definido as condições para uma análise mais adequada do conceito de corrupção conforme a lógica da política, é possível partir para a análise empírica, através da história da força-tarefa, trajetória e discursos dos principais integrantes da Operação.

3 ESTUDO DE CASO: UMA ANÁLISE DA OPERAÇÃO LAVA-JATO ATRAVÉS DA HISTÓRIA, TRAJETÓRIA E DO DISCURSO DE SEUS INTEGRANTES

3.1 BREVE RESUMO SOBRE O INÍCIO E O FIM DA OPERAÇÃO LAVA JATO

A operação Lava-Jato é descrita pelo próprio site do Ministério Público Federal (MPF), como a maior operação do país de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, cujo início se deu em março de 2014, em Curitiba/PR⁵. O foco inicial da operação foram desvios apurados em contratos com a Petrobrás, mas posteriormente sua apuração se espalhou para outros órgãos do governo federal e também contratos com governos estaduais.

A operação no Rio de Janeiro foi criada em junho de 2016 com o objetivo de aprofundar a investigação de práticas criminosas de corrupção, fraude a licitações e lavagem de dinheiro na época da construção da Usina de Angra 3 pela empresa Eletronuclear. Com os acordos de colaboração celebrados com os executivos, descobriu-se a existência de uma organização criminosa em obras públicas que tinham financiamento do governo federal e do governo do estado, oportunidade em que foi deflagrada a Operação Calicute e a Operação Pripjat.

Em primeira instância a operação contou com investigações em Curitiba, Rio de Janeiro e com alguns poucos desdobramentos em São Paulo, além de inquéritos e ações em tramitação perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o STF, por conta de investigados e indiciados com prerrogativa de foro.

O nome “Lava-Jato” foi escolhido em razão da investigação inicial estar ligada a uma rede de postos de combustíveis e lava a jato de automóveis, pertencente a uma das organizações investigadas, que era utilizada para movimentar recursos ilícitos. Depois a investigação se ampliou para além do seu escopo inicial, mas o nome já havia se consagrado.

Foram investigadas e processadas inicialmente quatro organizações criminosas pertencentes a doleiros. Depois foram recolhidas provas sobre um possível esquema de corrupção envolvendo a Petrobrás, em que grandes empreiteiras pagavam propina para agentes públicos, incluindo executivos da estatal. O valor variava de 1 a 5% do total dos contratos superfaturados, que era repartido entre os operadores financeiros do esquema.

O fluxo de um processo penal, conforme a previsão das leis específicas e pensado em função da separação das funções, segue a seguinte lógica: a polícia investiga o fato, colhe as provas, indicia os investigados e encaminha para o Ministério Público. O Ministério Público avalia o inquérito recebido, caso conclua que os indícios são suficientes, decide por acusar o

⁵ Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 03/01/2020.

indiciado encaminhando a denúncia para a justiça, ou caso entenda ser insuficiente, poderá não acusar ou pedir complementação do inquérito.

No caso da Lava Jato, apenas a investigação inicial foi conduzida pela Polícia Federal, que monitorou conversas dos investigados, realizou grande parte das buscas, apreensões e prisões, ouviu os investigados, colheu e analisou as provas e encaminhou os relatórios ao Ministério Público Federal. O MPF ratificou os pedidos da PF perante a Justiça e atuou como fiscal do procedimento policial. Os próprios procuradores realizavam investigações, analisavam provas e relatórios produzidos pela PF para formular as acusações. Portanto, o MPF e a PF realizaram um trabalho integrado, o que propiciou alcance obtido com as investigações. Segundo o site do MPF⁶:

O Ministério Público Federal e a Polícia Federal trabalharam de modo integrado. Ambos foram e são essenciais para o sucesso do caso. As medidas solicitadas à Justiça e operacionalizadas pela Polícia foram feitas com o aval e concordância do Ministério Público, e as atividades dos procuradores da República contaram com a concordância e o apoio da PF. O caso é um exemplo de união de esforços para lutar contra a corrupção, a impunidade e o crime organizado. (MPF, 2020)

Além da atividade integrada entre o MPF e a PF, a operação contou com o apoio de outros órgãos que prestavam as informações necessárias, como a Inteligência da Receita Federal, que analisou dados dos investigados e entregou aos Procuradores mapas do fluxo de movimentações financeiras consideradas suspeitas. O Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF), também prestou informações sobre movimentações financeiras suspeitas e atípicas. A Controladoria Geral da União (CGU) auxiliou na proteção dos colaboradores, permitindo a expansão das investigações e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) contribuiu com a investigação do cartel formado. O Departamento de Recuperação de Ativos e de Cooperação Jurídica Internacional (DRCI), do Ministério da Justiça, auxiliou no encaminhamento e recebimento de pedidos de cooperação internacional e tratativas com autoridades estrangeiras. Por fim, a própria Petrobras disponibilizou as informações solicitadas pelo Ministério Público.

Entretanto, em primeiro de fevereiro de 2021, após quase seis anos do início da força-tarefa mais famosa, foi publicada uma portaria pelo Procurador Geral da República, Augusto Aras, nomeado no governo de Jair Bolsonaro, transferindo alguns procuradores da Operação Lava-Jato para o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) e

⁶ **Entenda o caso.** MPF. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Acesso em 20/01/2020.

outros para alguns casos específicos, colocando fim a força-tarefa criada em 2014 pelo MPF em Curitiba, a qual tinha previsão de duração ao menos até 31/10/2021, nos termos de sua última prorrogação.

Na imprensa a notícia foi recebida com receio e muitos a enxergaram como uma tentativa de esvaziar uma possível campanha à presidência do ex-juiz Sérgio Moro, ex-Ministro da Justiça do Governo Federal atual, que pediu demissão do cargo após alegar tentativas de interferência do Presidente da República na Polícia Federal, conforme reportagem de 12/02/2021, divulgada na Revista Online da Veja (LEITÃO, 2021). Tal reduziria o capital político de Moro, que tem a operação como seu maior trunfo e que agrada uma parcela da população, defensora do discurso lavajatista. Por outro lado, como destacado na reportagem, a atitude pode ser enxergada como um simples ato de subserviência do Procurador ao Presidente, uma vez que este demonstrou preocupação pública com uma possível investigação de seus filhos. Nesse caso não existiria uma estratégia política para prejudicar a futura corrida presidencial do ex-Ministro da Justiça por trás do fim da operação.

É importante destacar que antes de seu fim oficial, em fevereiro de 2021, a Operação vinha perdendo fôlego desde a saída o ex-juiz Sérgio Moro do comando da vara federal em Curitiba, local em que a maior parte das ações tramitaram. O que se agravou ainda mais com sua saída, em abril de 2020, do Ministério que comandava no governo federal, após pouco mais de um ano no cargo. Outras ações confirmaram a perda do vigor dos anos iniciais da operação, como a exclusão pelo STF do trecho da delação de Antônio Palocci em uma ação contra o ex-presidente Lula; a saída de Deltan Dallagnol, que personalizava a Lava-Jato, da coordenação da operação, cargo que ocupava desde seu início, após diversos processos disciplinares no CNMP; a extinção do núcleo de São Paulo ainda no ano de 2020, na data de 29 de setembro; a defesa expressa da revisão do modelo de força-tarefa pelo Procurador Geral da República, Augusto Aras, etc.

Por fim, na data de 08 de março de 2021 o Ministro do STF, Edson Fachin, reconheceu através de uma decisão monocrática a tese da defesa do ex-presidente Lula e anulou as condenações contra ele proferidas pelo ex-juiz Sérgio Moro. Considerando que ele não era o juiz natural da causa, os casos reiniciaram os trâmites processuais perante a vara federal competente em Brasília, cujo resultado era incerto. Atualmente todas as ações que tramitavam contra o ex-presidente Lula foram encerradas, por reconhecimento de prescrição, por rejeição de denúncia, pela absolvição e por outras causas, sem o reconhecimento de atitude criminosa por parte do ex-presidente.

Com a finalização dos processos contra o ex-presidente Lula sem uma única condenação, ele recupera sua condição de elegibilidade para o cargo de presidente da República nas eleições que ocorrerão em 2022. Isto demonstra uma grande perda para a operação, que tinha a condenação e prisão do ex-presidente como um dos seus principais símbolos.

3.2 TRAJETÓRIA PROFISSIONAL E ACADÊMICA DOS INTEGRANTES DA LAVA JATO

A análise empírica será voltada para a trajetória e os discursos na mídia dos integrantes da Operação. O estudo da trajetória profissional e acadêmica é fundamental para se definir a quais posicionamentos os atores se vinculam, quais são suas referências e visões de mundo. É fora do âmbito formal do processo judicial que é possível ter a percepção de quem são os atores e tentar identificar se há alguma interferência, mesmo que inconsciente, de suas preferências na atuação profissional, especialmente dentro da força-tarefa. Isto porque os atores tendem a reproduzir aquilo que acreditam e que vivenciam dentro de sua bolha, o que servirá de norte para o estudo dos discursos.

Antes de tudo é prudente mencionar que a escolha dos núcleos de Curitiba e Rio de Janeiro se deu em razão do volume e da repercussão nacional dos casos dos núcleos escolhidos. Os dois núcleos representam o total de 234 denúncias oferecidas, contra 9 denúncias do Núcleo de São Paulo⁷, sendo estas apenas desdobramentos dos casos derivados dos outros núcleos e não chegam a representar um número expressivo. Há ainda a discrepância entre os números de ações penais, condenações e acordos de colaboração e de leniência entre os dois núcleos escolhidos e o de São Paulo.

A coleta dos dados referentes às trajetórias profissionais e acadêmicas dos Juízes e Procuradores da Operação Lava Jato atuantes na primeira instância de Curitiba e do Rio de Janeiro foi realizada através de informações disponíveis na internet, como reportagens, biografias online, site institucional, redes sociais e currículo lattes. Entretanto, os dados de alguns atores estão incompletos pela falta de informações disponíveis, o que ocorre com mais frequência entre os mais antigos.

A análise dos dados coletados é muito reveladora, pois é possível estabelecer categorias e padrões que justificam os atos dos atores e os discursos reproduzidos e, conseqüentemente, suas atitudes dentro do âmbito profissional que impactam toda a sociedade.

⁷ Operação Lava Jato. Entenda o Caso. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato>. Acesso em 29/10/2021.

Como exemplo da relevância de se estudar as trajetórias dos atores, um estudo recente da UFPR monitorou as relações entre o ex-juiz Sérgio Moro e procuradores da força tarefa em Curitiba com grupos tradicionais e conservadores do Paraná, como políticos, servidores dos tribunais e escritórios de advocacia que negociaram as delações premiadas. O professor de sociologia Ricardo Costa de Oliveira, organizador deste estudo, conclui que eles atuaram em um sistema fechado, que funcionaria em rede (OLIVEIRA, 2019). Os resultados obtidos na pesquisa, intitulada “República do Nepotismo”, evidenciou que as figuras investigadas vivem no que ele chama de mesma bolha. Não existem figuras novas no cenário estudado, são todos frutos da elite estatal tradicional, especialmente do Paraná, incluindo relações de parentesco, de sociabilidade e de amizade.

Em entrevista ainda no ano de 2019 para o jornal Extra Classe, o professor revela que uma das conclusões de seu trabalho é que tanto o Poder Judiciário como o Ministério Público, e o sistema de justiça de forma geral, compõem “grandes redes sociais, jurídicas e políticas familiares, são também redes genealógicas. Muitos magistrados são filhos, netos, sobrinhos de outros magistrados...”. Mais à frente continua afirmando que no país o Judiciário tem a tradição de uma “nobreza togada”, com luxos e privilégios além das altas remunerações, vantagens corporativas herança do passado arcaico e colonial. Por fim, conclui a entrevista dizendo que “aqui os poderes não se fiscalizam, não se investigam e não se limitam, mas atuam como uma grande rede articulada de interesses familiares, corporativos e políticos em comum” (BARRETO, 2019).

As vantagens do Ministério Público Federal são equiparadas às garantidas ao Poder Judiciário, especialmente aquelas asseguradas à Justiça Federal, podendo também ser estendido ao órgão a denominação de uma nobreza togada, seguindo as palavras do professor Ricardo de Oliveira.

As faculdades de Direito em que foram formados grande parte dos integrantes da Operação Lava Jato incutem uma visão conservadora e tradicional sobre o mundo, reprodutora das desigualdades sociais no país. Tais cursos têm relação histórica na construção das elites que ocupam os cargos mais cobiçados da burocracia do Estado, bem como os cargos eletivos (OLIVEIRA, 2017, p. 3). Concluiu o Professor Ricardo e sua equipe que os integrantes principais da Força tarefa da Lava-Jato apresentam:

[...] estruturas prosopográficas, centralidade, hereditariedade, reprodução de capitais sociais e familiares, escolarização de elite, trajetórias dentro da elite estatal, relações familiares e políticas decisivas para as carreiras da grande maioria dos atores pesquisados em suas biografias, cargos e itinerários

ideológicos tradicionais, preferencialmente à direita política e conservadores (OLIVEIRA, 2017, p. 26).

Diante disso, o estudo da trajetória no presente caso se revela fundamental para compreender a organização da Operação Lava-Jato, a história de vida dos integrantes, onde estudaram, onde trabalharam, o que produzem, que discurso proferem, sendo capaz de fornecer um panorama sobre suas concepções de mundo, suas preferências, até que ponto as trajetórias influenciaram na atuação profissional, mesmo que inconscientemente.

A técnica conhecida como prosopografia, ou análise de carreiras, utilizada pelo estudo acima citado, é comumente empregada em duas situações: na tentativa de descobrir as origens da ação política e na análise da estrutura referente à mobilidade social, que se propõe a investigar,

[...] um conjunto de problemas envolve a análise do papel na sociedade, especialmente as mudanças nesse papel ao longo do tempo, de grupos de status específicos (usualmente da elite), possuidores de títulos, membros de associações profissionais, ocupantes de cargos, grupos ocupacionais ou classes econômicas. (STONE, 2011, p. 116).

Uma das limitações da pesquisa prosopográfica é a deficiência de dados, que pode vir a prejudicar a generalização das informações para todo o grupo estudado, a depender do grau de incompletude e da qualidade dos dados localizados. No presente trabalho objetivou-se localizar basicamente dados funcionais, ligados a formação dos atores e histórico profissional. Apesar de algumas ausências, grande parte das informações estavam disponíveis, o que permite generalizar com alguma segurança os dados obtidos para todo o grupo.

Dito isto, é possível reconhecer como o meio em que vivem os atores, permeadas por suas preferências pessoais, sua trajetória profissional e acadêmica, visões de mundo, que incluem seus entendimentos de cultura, de economia, de política, interfere na atuação profissional. Dentro das instituições em estudo há a reprodução de visões das elites que detém poder e permeiam todo o sistema judicial e o sistema político.

Considerando o arcabouço teórico da técnica da prosopografia, a qual contribui para entender o mundo que os atores em estudo estão inseridos, a reprodução de condutas, suas visões do mundo, parte-se agora para a análise dos dados coletados, em que é possível determinar certos padrões, como de formação, qualificação, mercado de trabalho e publicações. Foram encontrados 19 procuradores e 3 juízes que participaram em algum momento da Operação em Curitiba e 15 procuradores e 1 juiz no Rio de Janeiro, totalizando 38 atores analisados.

É possível constatar que dentro do universo de procuradores e juízes, pelo menos metade destes agentes se graduou na década de 2000, aproximadamente um quarto se graduou na década de 1990 e o restante na década de 1980, com exceção do juiz Luiz Bonat, que se graduou em 1979. Portanto, a Operação é de forma geral constituída por uma geração renovada, profissionais mais jovens, formados após o regime ditatorial e sob a égide da Constituição de 1988, que prega como valores para estes profissionais a autonomia e a independência.

Conforme se observa dos dados em anexo, a esmagadora maioria dos integrantes da Operação se graduou em faculdades de Direito públicas, estaduais ou federais. Apenas três atores se graduaram em faculdades particulares, mas que podem ser enquadradas entre as faculdades tradicionais no ensino jurídico brasileiro, são elas a faculdade Milton Campos em Belo Horizonte - MG e duas unidades da PUC (Pontifícia Universidade Católica). Esse primeiro dado vai ao encontro do constatado pelo professor Ricardo de Oliveira em seu estudo, pois a graduação tem grande responsabilidade na formação da pessoa como profissional, uma vez que incute valores e visões de mundo nas pessoas.

Após a graduação poucos foram os que prosseguiram no estudo da pós-graduação *stricto sensu*, sendo encontrado apenas dois atores que concluíram o doutorado, 4 estão com doutorado em andamento e 10 concluíram o mestrado. Todos realizaram seus estudos também em faculdades públicas tradicionais no cenário brasileiro e poucos estudaram em instituições internacionais. Aproximadamente 9 realizaram a pós-graduação *lato sensu*, sendo a maior parte das especializações cursada na própria Escola Superior do Ministério Público da União.

Os temas estudados são em sua grande maioria ligados ao direito penal e processual penal. Os que cursaram mestrado foram os que mais diversificaram, com cursos na área de direitos humanos, direitos constitucionais e orçamento público, além do direito penal e processual penal. A presença constante destes últimos se explica por grande parcela dos atores terem obtido o grau de pós-graduado após a nomeação no cargo público de Procurador Federal ou Juiz, o que justifica a escolha dos temas.

Do universo de 38 atores, foi possível identificar 9 que têm alguma relação com a área acadêmica, seja como coordenador de curso ou professor. A grande maioria deu ou dão aulas em cursos preparatórios para concursos, em faculdades particulares não tradicionais, com exceção de um período como professor substituto na UFPR e na UFRJ por Sérgio Moro e por Marcelo Bretas, respectivamente, e um procurador que lecionou na PUC Paraná.

Aproximadamente 17 atores assumiram outros cargos públicos anteriormente ao cargo de Procurador da República ou Juiz, em sua maioria cargos como técnico do tribunal ou do Ministério Público. Foi possível identificar apenas 3 atores que desenvolveram atividade

profissional privada antes de assumirem o cargo público, no caso todos trabalharam como advogado. Quanto aos demais não foi possível identificar a trajetória antes de serem nomeados, mas, considerando a data da graduação e a data que assumiram o cargo como Procurador da República, muitos não devem ter tido experiências profissionais anteriores além do período de prática exigido para assumir o cargo, que exige apenas pouquíssimos atos processuais ao longo do ano.

Das informações de palestras, congressos, feiras, eventos, entre outros, que os Procuradores e Juízes participaram, seja como organizadores, ouvintes ou palestrantes, o tema que prepondera é a corrupção além de temas correlatos, como lavagem de dinheiro, crimes contra o sistema financeiro. Estes estão sempre inseridos dentro da seara do direito penal e processual penal, demonstrando que os atores consideram de fato o tema do combate à corrupção central, fazendo parte das suas agendas de atuação.

Por fim, a Força-Tarefa, especialmente o núcleo de Curitiba, recebeu prêmios importantes no mundo jurídico, sendo os mais relevantes os seguintes: Prêmio Special Achievement Award, da Internacional Association Prosecutors em 2018; Prêmio Anticorrupção, da Transparência Internacional; Prêmio Innovare, na categoria "Ministério Público"; Prêmio CNMP, na categoria "Redução da Corrupção"; Prêmio AJUFE "Boas Práticas de Gestão para a Eficiência da Justiça Federal"; IV Prêmio da República, "Hors Concours", da Associação Nacional de Procuradores da República, ambos em 2016 e o prêmio internacional da Global Investigations Review – GIR em 2015.

Tais prêmios indicam que a operação era vista, pelo menos até a data de entrega dos prêmios, com bons olhos pelos próprios pares e pelo cenário internacional no tocante à redução e combate à corrupção, à tecnicidade observada, à eficiência e à inovação, fatores observados para a escolha dos vencedores. A Operação também foi recebida com muito entusiasmo por parte da população e da classe política, que comprou o discurso lavajatista. Contudo, é relevante destacar que o prestígio da operação, por conseguinte dos prêmios a ela concedidos, decaiu com o passar do tempo, especialmente após as reportagens do “The Intercept” a partir de meados de 2019, que divulgaram trechos de conversas comprometedoras entre os procuradores e o ex-juiz Sérgio Moro.

Conforme demonstrado no presente trabalho, o desejo desenfreado de combate à corrupção pela via da criminalização da política é a forma mais eficaz de desorganização do sistema político, pois a forma como a operação é conduzida, o tipo de atos que são investigados, a bolha que determinado ator vive, influência na atuação dentro da força-tarefa. Além do mais, há uma série de atos praticados pelos atores em estudo que têm sua observância ao regramento

legal questionada e alta margem de subjetividade. E finalmente, as bases políticas que permitem, e muitas vezes incentivam, a prática de atos corruptos não é alterada a partir da judicialização do combate à corrupção.

3.3 ANÁLISE DO DISCURSO ANTICORRUPÇÃO DOS INTEGRANTES DA OPERAÇÃO LAVA JATO

A pesquisa dos discursos dos integrantes da Lava Jato em Curitiba e no Rio de Janeiro, compreenderá publicações online do ano de 2018 em três veículos tradicionais e de grande circulação nacional, quais sejam, O Globo, Folha de São Paulo e Estado de São Paulo – Estadão. O material coletado é constituído da análise de reportagens com entrevistas concedidas pelos integrantes da força-tarefa aos jornais, editoriais, colunas escritas por eles próprios e discursos reproduzidos no jornal retirados de congressos, palestras, redes sociais, entre outros.

O ano de 2018 foi escolhido por alguns motivos relevantes, primeiro, pelo fato de os dois núcleos da força-tarefa selecionados já terem produzidos resultados significativos neste ano, com condenações e prisões de investigados. Em segundo, por se tratar de ano eleitoral, sendo possível avaliar se os nomes estudados manifestaram alguma preferência política que pudessem indicar a ideologia que eles se vinculam. Em terceiro, por ter tido decisões judiciais relevantes relacionadas à prisão de condenados em segunda instância e que impactam diretamente na condução da operação em estudo.

A análise dos discursos foi o método escolhido para investigar o tema. A partir dos discursos colhidos se evidencia a visão de mundo dos Procuradores e Juízes e seus posicionamentos ideológicos, o que permite cumprir os objetivos determinados, como, por exemplo, verificar de que maneira os atores se colocam em relação a alguns temas relacionados à sua atuação profissional e à própria Operação Lava-Jato e investigar se o combate à corrupção constitui uma agenda de atuação profissional. É possível questionar se a análise dos discursos dos integrantes através de sua reprodução em jornais seria problemática, pois a depender do viés que a mídia reproduz os discursos, dos recortes realizados, do tipo de mídia escolhido, é inevitável alguma distorção do conteúdo. Contudo, analisar os discursos anticorrupção dos atores a partir da visão da imprensa é condizente com a proposta do presente trabalho, uma vez que a imprensa tende a seguir a percepção da opinião pública sobre o tema da corrupção, a qual por vezes constitui o motor de ação dos atores estudados.

Os discursos produzidos dentro dos processos não cumpriram com o objetivo a ser investigado aqui, que é o impacto público causado. Logo, a imprensa é o meio que reúne os

discursos proferidos em meios extrajudiciais, ainda mais considerando a aceitação da Operação pelos veículos escolhidos. Além do mais, a mídia tradicional é muito crítica com a corrupção na política, sendo a Operação Lava-Jato era bem-vista por ela e por parte considerável da população até pelo menos o ano de 2018, concedendo espaço considerável aos atores durante o ano avaliado, razão pela qual o material é compatível com o escopo do presente trabalho.

A partir da coleta e análise dos discursos pretende-se verificar os papéis representados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público nos discursos lavajatistas e como eles se posicionam em relação a temas como a sociedade, Estado, democracia, moral e a corrupção. A partir desta análise é possível verificar se existe um padrão que possa ser encaixado em categorias. Espera-se que alguns dos sentidos possam se tornar estáveis e/ou hegemônicos dentro do todo analisado e, por tais motivos, poderão ser generalizados ao menos durante o período do estudo de caso. Fora os temas principais coletados, existem assuntos residuais que não se encaixam nos grupos determinados, mas que não alteram o resultado encontrado, pois não divergem das ideias defendidas pelos atores em questão, razão pela qual não serão aqui sistematizados.

Ao organizar todos os discursos foi possível separá-los em quatro categorias principais que nortearam os atores durante a Operação Lava-Jato. São elas: defesa da tecnicidade da operação; defesa de medidas anticorrupção; defesa do endurecimento das regras penais; defesa da judicialização do combate à corrupção.

Após a verificação da existência ou não de um padrão de publicações, de quais temas se sobressaem, somado aos perfis traçados na seção anterior, objetiva-se identificar se a Operação Lava Jato é parte do sistema mais amplo e complexo que pretende criminalizar a atividade política e assim perpetuar as elites tradicionais no poder e com elas, as desigualdades sociais históricas. Esta identificação permitirá se confirmar ou não a hipótese do presente trabalho, que é identificar se os mecanismos que foram construídos pelas instituições em análise as transformaram em instituições de *accountability* externo da atividade política.

Da leitura dos discursos encontrados nos três jornais de grande circulação descritos acima, percebe-se que os dois integrantes mais conhecidos da operação são os que mais concedem entrevistas ou têm seus discursos reproduzidos, tendo especial destaque o ex-coordenador da Operação em Curitiba e atualmente ex-procurador da República, Deltan Dellagnol, e o ex-juiz titular da Vara Federal em Curitiba, Sérgio Moro. Destaca-se ainda que a Operação em Curitiba, responsável pela investigação contra o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, tem maior destaque por ser considerada o símbolo maior da luta contra a corrupção no país e pela grande aparição na mídia e em eventos dos dois atores acima citados, sendo os

nomes de maior destaque da Operação, personificando-a. Como terceiro nome de destaque tem-se o Marcelo Bretas, juiz responsável pelo julgamento das ações no Rio de Janeiro.

Adentrando na análise dos discursos, destaca-se que os integrantes da força-tarefa reafirmam a todo momento a tecnicidade da operação, insistem em dizer que esta sempre foi conduzida com fundamento nas regras processuais, inexistindo qualquer motivação política e partidária, e sem fins moralistas, sendo essa uma afirmação recorrente, evidenciando uma preocupação dos atores analisados em desvincular uma possível perseguição política da atividade desempenhada. A insistência na ideia de uma atuação puramente técnica chama a atenção, uma vez que no ano que os discursos foram analisados a operação ainda gozava de prestígio perante grande parte da sociedade, classe política e da própria mídia, bem como ainda não havia divulgação das conversas entre os procuradores e o juiz Sérgio Moro pelo “The Intercept”, ocorrida no ano seguinte.

Os discursos colhidos evidenciam que os Procuradores e Juízes reproduzem o senso comum de que a corrupção é sistêmica no país, que os políticos são, em sua grande maioria, corruptos e que essa é a forma de fazer o sistema político funcionar, atacando sistematicamente o sistema político, o eleitoral e os políticos em si. Em contraponto à classe corrupta dos políticos estão as instituições em análise como exemplo de lisura e trabalho duro, o que justifica as ações tomadas no sentido de moralizar a política e trazer benefícios para a sociedade, entendida como hipossuficiente, cujo padrão se repete ao longo de inúmeras reportagens.

É durante os momentos de crise que a corrupção mais aparece, como ocorreu durante o momento histórico vivido pela Operação Lava-Jato. Mas convém lembrar que o fenômeno está presente a todo o tempo na atividade política, Filgueiras (2008, p. 140-141) teoriza que é a partir dela que valores e normas fundamentais da moral política vão se tornar concretas.

É possível observar em diversas reportagens que os atores se colocam na posição de representantes da sociedade, que está insatisfeita com a corrupção institucionalizada no sistema político e que deseja extirpá-la. Esse seria o objetivo da Lava-Jato, que está em consonância com a vontade geral da sociedade civil, sendo por isso motivo de esperança para a sociedade, pois esta não está insatisfeita com a democracia em si, mas com os seus problemas, sendo a corrupção um dos principais.

Na pesquisa de Rogério Arantes (1999; 2002, p. 129), foi demonstrado que os integrantes da carreira do Ministério Público enxergam a sociedade brasileira como fraca, desorganizada, até mesmo parte dela marginalizada, portanto, incapaz de lutar por si própria pela realização dos seus direitos, razão pela qual no entendimento desses atores eles deveriam atuar no sentido de representá-la, como forma de suprir essa hipossuficiência.

Destaca-se a fala do ex-juiz Sérgio Moro em Harvard, em uma reportagem no jornal Folha de São Paulo datada de 16 de abril de 2018, na qual cita o ex-presidente norte-americano Roosevelt, ao afirmar que a exposição e punição da corrupção pública é motivo de orgulho para um povo. Seria exatamente esse o sentimento da maior parte do povo brasileiro, em razão da atividade de punição da corrupção realizada pelos atores, demonstrando como eles se enxergam como representantes da nação:

Há alguma razão para estarmos orgulhosos, não de um juiz ou alguns procuradores, mas de um povo brasileiro como um todo”, afirmou, lembrando dos protestos contra a corrupção ocorridos nos últimos anos. O juiz citou ainda o discurso do então presidente americano Theodore Roosevelt, em 1903, que afirmou que “a exposição e punição da corrupção pública é uma honra para uma nação, e não uma desgraça. [...] “Eu acho que isso define o que boa parte do povo brasileiro pensa neste momento”, disse.⁸

Já em 19/12/2018, no quadro Poder da Folha de São Paulo, a reportagem sobre a decisão do STF que poderia levar à soltura do ex-presidente Lula Inácio Lula da Silva menciona que o Procurador Deltan Dellagnol se manifestou no sentido de que esta decisão é contrária ao sentimento da sociedade que exige o fim da impunidade, servindo apenas para consagrá-la e para violar precedentes do próprio tribunal. Tal demonstra novamente que os atores se colocam na posição de representantes da sociedade, sabendo exatamente aquilo que ela deseja. Veja o trecho que ele diz exatamente isso:

“A decisão contraria o sentimento da sociedade que exige o fim da impunidade. Ela na verdade consagra a impunidade violando pretendentes estabelecidos pelo próprio STF”, disse o procurador Deltan Dellagnol, coordenador da força-tarefa da Lava Jato.⁹

Por último, Marcelo Bretas, juiz federal responsável pelos processos da força-tarefa no Rio de Janeiro, também em uma reportagem do quadro Poder da Folha de São Paulo, em 27/07/2018 durante sua participação na FLIP – Feira Literária de Parati, defende que políticos e administradores corruptos não podem ter segunda chance, o que ele chama de morte política, pois a legislação atual que prevê o afastamento por até 8 anos não resolveria o problema. Ele ainda afirma temer que a eleição presidencial interfira no andamento da Lava-Jato, pois o presidente indica ministros ao STF e dependendo da pessoa indicada agentes políticos

⁸ CARAZZAI, Estelita Hass. Democracia não está em risco no Brasil, diz Moro. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/democracia-nao-esta-em-risco-no-brasil-diz-moro.shtml>. Acesso em: 19/01/2021.

⁹ CARAZZAI, Estelita Hass, et. al. Entenda vaivém no STF sobre decisão que poderia levar à soltura de Lula. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/entenda-vaivem-no-stf-sobre-decisao-que-poderia-levar-a-soltura-de-lula.shtml>. Acesso em: 19/01/2021.

envolvidos se sentiriam mais ou menos tranquilos. Tratando da operação disse não haver politização, que é preciso praticar a justiça sem olhar para quem está do outro lado. Para Bretas, a sociedade quer que o combate à corrupção seja priorizado, reforçando o entendimento de que os atores estão representando a sociedade ao fazer que eles acreditam que seja o desejo dela:

Em relação à influência da pressão popular sobre as decisões dos juízes, Bretas ponderou: “O juiz não tem que decidir de acordo com a vontade popular, mas o Judiciário deve priorizar os assuntos que a sociedade quer que seja prioridade”, disse. “Já vi autoridades dizendo que o combate à corrupção não deve ser prioridade, mas não é assim. A sociedade quer que isso seja priorizado”.¹⁰

Os atores afirmam em vários momentos que estão tutelando a sociedade, que é hipossuficiente, e que estão apenas agindo no estrito cumprimento de sua função. Esta coaduna com a vontade geral da sociedade de punir exemplarmente a corrupção, considerada como um dos principais problemas, talvez o maior, do país, conforme exposto no capítulo 2.

O entendimento é de que a Justiça e o Ministério Público são representantes da sociedade e que somente executam o que ela deseja. É possível afirmar que na visão destes atores a função inicial dos Procuradores e Promotores de ser um meio de preparar a sociedade para caminhar com as próprias pernas não foi concluída, pois a sociedade nunca está pronta para deixar de ser tutelada. O escopo anterior, de garantir a satisfação dos direitos sociais, agora está representado na defesa da política, através da retirada daqueles políticos corruptos do jogo para que o sistema possa funcionar adequadamente e a sociedade consiga usufruir de uma política limpa, que preze pelo o bom funcionamento das instituições e consequentemente com a realização dos direitos de cidadania.

Ao mesmo tempo em que os atores se colocam como representantes da sociedade para defender sua forma de agir, eles também se colocam como os representantes do Estado, pois se consideram os mais capazes de solucionar esse grande problema que atinge a política atual, que é a justamente a corrupção. Dessa forma, os atores dizem ser representantes tanto da sociedade quanto do Estado, atendendo ao desejo de ambas as partes por uma política mais transparente e com menos corrupção se blindando quanto aos questionamentos que motivam a sua ação.

Em uma reportagem do jornal Folha de São Paulo de 11/12/2018, é possível observar trechos da participação do ex-juiz Sérgio Moro no “Seminário Caminhos Contra a Corrupção”, confirmando essa ideia:

¹⁰ MELLO, Patrícia Campos. Bretas defende 'pena de morte política' para corruptos. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/07/bretas-defende-pena-de-morte-politica-para-corruptos.shtml>. Acesso em: 19/01/2021.

O futuro Ministro da Justiça, Sérgio Moro, disse nessa terça (11), que o Executivo e o Legislativo se omitiram no combate à corrupção.

O ex-juiz participou da terceira edição do Seminário Caminhos Contra A Corrupção, em Brasília. O evento é organizado pelo Instituto não aceito Corrupção.

Moro afirmou que um retrocesso em relação ao tema é “intolerável” e que “poderosos” não deixaram escapar oportunidades para tirar os avanços da Lava Jato.

“Tivemos grandes avanços, mas centrado nas cortes de Justiça. Mas faltou uma reação institucional do Congresso é do Executivo mais robusta em relação a essa grande corrupção”, disse. “Eu pretendo ser um fator de modificação dessa relativa omissão dos poderes constituídos”.¹¹

O argumento acima ainda pode ser ilustrado a partir de um discurso proferido por Moro na Formatura da Universidade de Direito de Notre Dame, nos Estados Unidos, retirado de uma reportagem de 20/05/2018, do Jornal Folha de São Paulo:

“O alicerce de nações democráticas é o Estado de Direito, o que significa que todos tem igual direito à proteção da lei. Isso quer dizer que é preciso proteger os mais vulneráveis, mas também que ninguém está acima da lei”, declarou.

[...]

“Alguns criminosos não querem mudar o *status quo* da corrupção e da impunidade. E eles são muitos, e poderosos.”

[...]

Ao final do discurso, o brasileiro deu quatro conselhos aos recém-graduados: nunca desistir de lutar por uma boa causa; saber que, se a luta for justa, você nunca estará sozinho; lembrar que seu comportamento pode inspirar outros; e não se render ao mal da corrupção ou da desesperança.¹²

Para que seja cumprida a vocação que teria sido designada às instituições em análise tanto pelo apoio público quanto pela Constituição Federal de 1988, cujo desenho institucional fortaleceu ambas, os atores defendem a aprovação de medidas anticorrupção e o endurecimento das regras penais. A principal ação defendida como solução para a corrupção é a aprovação do pacote das 10 medidas anticorrupção, que possui muitos pontos de constitucionalidade duvidosa. Com essa afirmação os atores colocam-se na posição de representantes da sociedade e falam com propriedade como se de fato a sociedade de um modo geral tivesse a mesma percepção que eles sobre o fenômeno da corrupção e o que é necessário para controlá-la.

¹¹ Houve omissão do Executivo e do Congresso no combate à corrupção, diz Moro. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/houve-omissao-do-executivo-e-do-congresso-no-combate-a-corrupcao-diz-moro.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

¹² CARAZZAI, Estelita Hass. Ninguém está acima da lei, diz Moro em discurso de formatura nos EUA. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/05/ninguem-esta-acima-da-lei-diz-moro-em-discurso-de-formatura-nos-eua.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

Os atores defendem também a manutenção da prisão após condenação em segunda instância, pois ela seria um bom instrumento para incentivar acordos de delação premiada. Novamente afirmam que a mudança de entendimento do STF vai de encontro ao sentimento da sociedade, que exige o fim da impunidade.

Além disso, há críticas contundentes aos indultos natalinos, pois com a ampliação do seu escopo cada vez mais pessoas no início de cumprimento de pena são beneficiadas. A prisão teria duração de tempo menor do que a dos delatores, o que seria um desestímulo à utilização do instrumento. Por fim, ainda há críticas ao foro privilegiado, chegando Sérgio Moro a defender explicitamente o seu fim, exceto para a figura do presidente.

Como já dito, um dos pilares do discurso anticorrupção lavajatista é o endurecimento das regras, tanto processuais, que permitem acessar benefícios no cumprimento de penas, quanto materiais, na tipificação dos crimes. Logo, existe a defesa que a justiça seja rigorosa para funcionar como um desestímulo as práticas corruptas. O juiz da operação do Rio, Marcelo Bretas, chega a dizer que "A Justiça tem que ser temida. É necessário que haja esse temor"¹³, conforme uma reportagem do jornal Folha de São Paulo em 07/01/2018, que destaca o afastamento da discricão do juiz, indo em direção ao estrelismo do ex-juiz Sérgio Moro.

A defesa do endurecimento do regime penal é refletida na opção por ações penais ao julgar atos corruptos ao invés dos procedimentos cíveis disponíveis, como na já citada Lei de Improbidade Administrativa. Um estudo de 2011 (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011, P. 10-11) demonstrou que essa opção é em parte influenciada pela opinião popular.

Outro grupo de discursos pode ser organizado em torno da defesa da judicialização e do ativismo no combate à corrupção, pois na visão dos atores os Poderes Executivo e Legislativo toleram a corrupção sistêmica e possuem diversas dificuldades institucionais para superá-la, como questões relacionadas ao financiamento de campanhas, por exemplo. Portanto, o avanço no combate à corrupção viria pelo Poder Judiciário, sendo esta a melhor forma de lutar contra a corrupção. Esse grupo utiliza muito como justificção da judicialização a melhora no regime democrático, com a moralização da atividade política e a eliminação dos corruptos. Consequentemente a democracia seria fortalecida.

Dito isto, é importante frisar que a corrupção é inerente a sistemas políticos, independente de qual seja o sistema, e que não existe forma de extirpá-la. O que pode ser implementado são formas de controle através de fiscalização e da transparência dos atos, através

¹³ FREITAS, Jânio de. Temer sabe que o crime compensa e gostaria de apagá-lo na lei. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/janiodefrees/2018/01/1948582-temer-sabe-que-o-crime-compensa-e-gostaria-de-apaga-lo-na-lei.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

de punição e de diminuição de incentivos para a prática corrupta. E a judicialização não é a melhor forma de aperfeiçoar a atividade política, uma vez que é seletiva, atua em casos pontuais e não altera o sistema.

É sintomática a declaração do ex-juiz Sérgio Moro, retratada em uma reportagem de 16/04/2018, da coluna Poder do jornal Folha de São Paulo, logo após a ordenação da prisão do ex-presidente Lula. Nesta afirma que a democracia brasileira não está em risco, o que acontece é a luta pelo Estado de Direito e, no final, a democracia e a economia estariam mais fortes:

“Vou ser claro: a democracia não está em risco no Brasil. Absolutamente não. O que está acontecendo é a luta pelo Estado de Direito”, declarou. Eu acho que é exatamente o oposto. Ao final, nos teremos uma democracia mais forte, e uma economia ainda mais forte”.¹⁴

Nesses últimos grupos de discursos os atores demonstram sua insatisfação com as regras processuais penais e com as próprias decisões judiciais que fixam entendimentos. Ao contrário do que afirmam, demonstram um desprezo pelo o estado de direito e a intenção de suplantá-lo com o objetivo de punir os políticos corruptos. Somadas à ideia de que são representantes da vontade da sociedade e do próprio do Estado, estão a inação da classe política e a insuficiência do procedimento disponível para combater a corrupção, seriam os integrantes do Ministério Público e do Poder Judiciário os mais competentes para julgar e punir atos corruptos e moralizar a atividade política, como resultado a democracia e a economia sairiam fortalecidos.

Todos os discursos proferidos coadunam para o entendimento de que a Operação Lava-Jato é uma ação fortalecedora do regime democrático e não uma das causas de seu enfraquecimento.

Outro grupo de discurso muito presente e que dominou os noticiários na época ocorreu durante o segundo turno das eleições de 2018, são os discursos em defesa da ida do ex-juiz Sérgio Moro para o Ministério da Justiça. Todos são unânimes em afirmar que tal atitude não revelaria parcialidade da sua atuação enquanto juiz e que seria o ideal para corroborar e não retroceder na luta contra a corrupção, sendo qualificada apenas como uma premiação ao bom serviço prestado por ele. O próprio ex-juiz, e agora ex-ministro, concedeu diversas entrevistas nesse mesmo sentido, defendendo que sua integração ao Ministério da Justiça seria uma forma de implantar a agenda anticorrupção e que como juiz seria impossível promover as grandes reformas necessárias para que essa agenda seja efetivada.

¹⁴ CARAZZAI, Estelita Hass. Democracia não está em risco no Brasil, diz Moro. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/democracia-nao-esta-em-risco-no-brasil-diz-moro.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

Desta feita, com o objetivo de estender as ações da Operação Lava-Jato para além dos casos investigados e não ter retrocessos na luta contra a corrupção, o ex-juiz Sérgio Moro justifica sua ida para o Ministério da Justiça no Governo Bolsonaro e afirma que sua participação no governo tranquilizará a população quanto aos possíveis receios infundados em relação à gestão do presidente, por se tratar de um homem da lei. Na reportagem de 05/11/2018, na coluna Poder do jornal Folha de São Paulo¹⁵, destaca-se as falas do ator no sentido de que ele aceitou o cargo no Ministério para “não ficar esperando o dia em que a boa sorte da operação Lava Jato e do juiz Moro iria acabar”, não correr atrás de retrocessos e não ficar na expectativa que de o fim do que ele chama de bom trabalho chegasse. Seu objetivo é avançar e realizar um trabalho técnico bem como manter o diálogo com as demais instituições, principalmente o legislativo. Ressaltou ainda que sua inspiração é o ex-magistrado italiano Falcone, que deixou a magistratura com o objetivo de combater o crime organizado na década de 1990. Por fim, apesar de exaltar a democracia, disse que um dos seus males é a corrupção, que quebra a confiança da população nos agentes públicos.

Já em outra reportagem de 06/11/2018, na mesma coluna, retrata-se a fala do ex-juiz em sua primeira entrevista coletiva após aceitar ocupar o cargo de Ministro da Justiça. Ele afirmou que as falas polêmicas do Presidente são colocadas fora de contexto, disse que não há não admitiria qualquer solução fora da lei, mas que a palavra final é dele. Novamente justificou a aceitação do cargo em favor da agenda anticorrupção e anticrime organizado. Moro declarou que é a favor da redução da maioria penal para 16 anos em caso de crimes graves, da revisão de progressão de regimes para membros de facções criminosas ou crimes graves, incluindo corrupção, que necessita de um tratamento mais severo, confirmando que o endurecimento do direito penal é um dos pilares para construção do discurso anticorrupção.

Ao longo de quase duas horas de entrevista, ele voltou a defender a implantação de uma agenda anticorrupção e anticrime organizado no ministério, dizendo que irá usar estratégias da Operação Lava Jato, como a implantação de forças-tarefas e a priorização de determinadas propostas nos primeiros meses de governo.

[...]

Sobre a decisão de aceitar o ministério, Moro afirmou “ela não tem nada a ver com o processo do [ex-presidente] Lula”, a quem ele condenou por corrupção e lavagem de dinheiro no ano passado, e de quem Bolsonaro se tornou o principal antagonista político nesta eleição.

¹⁵ BARROS, Celso Rocha de. E aí, Moro? Qual vai ser? **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/celso-rocha-de-barros/2018/11/e-ai-moro-qual-vai-ser.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

“Eu não posso pautar minha vida com base numa fantasia, num álibi falso de perseguição política”, afirmou.¹⁶

De início destaca-se a diferença de tratamento dado por Sérgio Moro ao convite feito pelo candidato Álvaro Dias para integrar o Ministério da Justiça, conforme reportagem da Folha de São Paulo de 10/08/2018. O ex-juiz declara que não poderia se manifestar em relação ao convite feito, já que a recusa ou aceitação poderia indicar preferência política partidária, o que é vedado aos juizes, veja a nota enviada e reproduzida na reportagem:

“Informo aos jornalistas e publicamente que reputo inviável no momento manifestar-me, de qualquer forma e em um sentido ou no outro, sobre essa questão, uma vez que a recusa ou a aceitação poderiam ser interpretadas como indicação de preferências políticas partidárias, o que é vedado para juizes”, diz o texto enviado pela assessoria de imprensa da Justiça Federal.¹⁷

Já em 30/10/2018, o mesmo jornal destaca uma nota publicada pelo ex-juiz que se diz honrado em ser cotado para ser indicado ao Ministério da Justiça pelo Presidente eleito e conclui "Caso efetivado oportunamente o convite, será objeto de ponderada discussão e reflexão".

Imediatamente após o segundo turno, em 01/11/2018, em uma reportagem da coluna Poder, da Folha de São Paulo, é retratada a viagem do ex-juiz ao Rio de Janeiro para se encontrar com o presidente eleito. Na oportunidade, Sérgio Moro carregou consigo o manual “Novas Medidas contra a Corrupção” e comunicou a possibilidade de aceitar o convite para compor o Ministério da Justiça, mas ainda dizia ser tudo muito prematuro. A partir disso intensificaram os questionamentos sobre sua parcialidade ao julgar os processos contra o ex-presidente Lula, ao que Moro respondeu demonstrando surpresa o fato de não poder conversar com um presidente eleito por mais de 50 milhões de brasileiros. Afirmou, por fim, que o convite trazia a chance de “implantar uma agenda importante para o país, observada a Constituição e os direitos fundamentais”¹⁸, o país necessita de uma agenda anticorrupção e anticrime organizado.

Após ter aceitado o convite do presidente eleito, Moro diz que o ministério não será utilizado para perseguição política, que ele é apenas um técnico exercendo uma função com encargo político, que apenas aceitou o convite para implementar sua agenda anticorrupção e

¹⁶ CARAZZAI, Estelita Hass. MATTOSO, Camila. Moro diz que Bolsonaro é ponderado e não ameaça o Estado de Direito. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/moro-diz-que-bolsonaro-e-ponderado-e-nao-ameaca-o-estado-de-direito.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

¹⁷ ALBUQUERQUE, Ana Luiza. Moro diz que não pode responder convite de Alvaro Dias para ser ministro. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/moro-diz-que-nao-pode-responder-convite-de-alvaro-dias-para-ser-ministro.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

¹⁸ CARAZZAI, Estelita Hass. Moro diz estar honrado com eventual convite de Bolsonaro e promete pensar. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/moro-diz-estar-honrado-com-eventual-convite-de-bolsonaro-e-promete-pensar.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

anticrime organizado, que coaduna com a proposta do governo eleito. Para tanto defende ideias que endurecem o regime penal, como redução da maioria penal para crimes graves, revisão do sistema de progressão de regime, aprovação do pacote das medidas anticorrupção, etc., destacando a lógica punitivista defendida pelos atores em questão. Novamente, as inúmeras reportagens concedidas pelo ex-juiz confirmam a ideia de que os atores entendem que as regras atuais são insuficientes para controle e punição da corrupção.

O grupo de discurso ordenado em torno das eleições de 2018 pode ser subdividido em dois subgrupos, o de defesa de renovação no congresso, com escolha de pessoas íntegras, que coadunam com a luta contra à corrupção, e o de preocupação com a possível vitória do candidato do Partido dos Trabalhadores para a presidência, que seria escolher voltar para a corrupção sistêmica. À época candidato, Jair Bolsonaro, tinha como uma das principais pautas de sua agenda combater à corrupção, o que estava em anuência com a lógica da força-tarefa, portanto, a eleição seria um divisor de águas no combate à corrupção.

Em 22/11/2018, após as eleições daquele ano, Deltan Dellagnol é destaque em uma reportagem da coluna Poder do jornal Folha de São Paulo, época em que deu uma palestra no seminário “Brasil, um passo à frente”, organizado pela Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (ACREFI). Nesta ele profere falas defendendo que o Brasil nunca viveu um cenário tão propício para o combate à corrupção, que a nomeação do ex-juiz Sérgio Moro para o Ministério da Justiça corrobora este cenário. Afirmou ainda que a renovação recorde no Congresso e o apoio de Jair Bolsonaro ao pacote das 10 Medidas contra a Corrupção trazem esperança para o país.

“Moro vai fazer extrema falta na Lava Jato, mas temos uma equipe grande, o trabalho vai seguir. E, com Moro como ministro, o ganho para a causa anticorrupção será maior. Ele terá grandes chances de breçar as engrenagens da corrupção sistêmica no ambiente macro”.

Deltan também citou que são sinais de esperança para o país a renovação recorde no Congresso e o apoio que o presidente eleito, Jair Bolsonaro (PSL), manifestou em relação ao projeto de lei popularmente conhecido como 10 Medidas contra a Corrupção.¹⁹

Aqui é reforçada a ideia de que a corrupção é sistêmica e somente com a retirada dos políticos tradicionais, corruptos, é possível combater à corrupção que assola a democracia brasileira. Essa exclusão dos corruptos poderia se dar através de eleições, mas a principal forma,

¹⁹ Luta contra corrupção terá ganho com Moro em Brasília, diz Deltan Dallagnol. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/luta-contra-corrupcao-tera-ganho-enorme-com-moro-em-brasilia-diz-deltan-dallagnol.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

na visão dos atores, é pelas ações de luta contra a corrupção, já que eles se enxergam como os representantes do Estado mais competentes para solucionar a questão.

Como se observou no capítulo precedente, a corrupção é um problema considerado muito grave por mais de 70% dos respondentes da pesquisa realizada nos anos de 2008 e 2009 e mais de 20% a consideram um problema grave (BIGNOTTO, 2011, p. 15). Pesquisas desse tipo podem ser utilizadas pelos atores para justificar suas ações na luta desenfreada pelo combate à corrupção.

O último grupo de discursos deixa evidente a associação da corrupção a governos de esquerda, especialmente ao PT, uma vez que o partido esteve à frente do maior cargo eletivo no país por quase quatro legislaturas e tinha bancada considerável em ambas as casas legislativas. Como demonstrado no capítulo anterior, considerando a lógica liberal vigente, a corrupção é relacionada à ineficiência estatal, através de sua burocracia, enquanto o mercado seria eficiente e livre de máculas. Logo, governos de esquerda, que defendem maior intervenção estatal no mercado e políticas para redistribuição de renda, serviriam somente para atrapalhar o regular desenvolvimento do país e disseminar a corrupção.

Vê-se o tratamento diferenciado conforme o agente político a ser investigado. Como uma reportagem de 14/11/2018, no jornal Folha de São Paulo, na qual o ex-ministro da Justiça, Sérgio Moro, declara admirar o indicado para ser o Ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni, em razão da sua defesa no Congresso a favor das medidas anticorrupção. Já em relação aos indícios de recebimento de Caixa 2, ele já havia pedido desculpas. Ora, trata-se de uma conduta claramente tipificável como corrupção, a qual, segundo o discurso anticorrupção lavajatista, deveria ser rigorosamente punida, mas no presente caso um simples pedido de desculpas foi suficiente: “Questionado sobre a situação de Onyx, o juiz Sérgio Moro, futuro ministro da Justiça, disse ter admiração por ele pela defesa que o deputado fez, no Congresso, das medidas anticorrupção, e lembrou que o deputado pediu desculpas”.²⁰

A despeito de os atores negarem que a Operação Lava Jato teve qualquer cunho moral, é nítido dos discursos que o objetivo é moralizar a política, torná-la limpa e retirar do jogo aqueles acusados de corrupção. Os atores pregam valores para definir o que seria uma boa política e aqueles que eles entendem que praticaram corrupção não são bons para participar do jogo político.

²⁰ FABRINI, Fábio. VALENTE, Rubens. Planilha investigada por PGR indica mais um repasse via caixa dois para Onyx. **Folha de São Paulo**. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/11/planilha-investigada-por-pgr-indica-mais-um-repasse-via-caixa-dois-para-onyx.shtml>. Acesso em 13/09/2022.

Apesar de necessitar uma definição mais acurada sobre o termo no presente trabalho, é relevante destacar a presença do conservadorismo na política brasileira, a qual aparenta estar cada vez mais escancarada, especialmente após o impeachment da presidenta eleita em 2016. Não é possível mais se estabelecer uma base comum de atuação das forças políticas relevantes no cenário pós redemocratização em torno da diminuição da desigualdade social extrema e preservação dos direitos humanos. Parte desse movimento conservador é gerido pelo fundamentalismo religioso, que inclui não só igrejas evangélicas (neopentecostais) e o setor mais conservador da Igreja Católica. O fundamentalismo e o ultraliberalismo possuem como inimigo comum o Estado, pois este ainda traz regras que pregam a igualdade, ameaçando a hierarquia reproduzida nas relações domésticas e de mercado. O conservadorismo moral se alia ao ultraliberalismo econômico, que necessita do fundamentalismo religioso para reforçar a política mais conservadora, cujo deslocamento para o debate moral tem como uma de suas pautas a luta anticorrupção (MIGUEL, 2016).

As forças conservadoras, que tem por base o fundamentalismo religioso, também possuem ressonância nas instituições judiciais, como o Ministério Público e o Poder Judiciário. Embora não tenha sido este um foco de análise, durante a pesquisa foi possível verificar que o elemento religião é importante no contexto de vários dos atores. Como no caso do juiz Marcelo Bretas ao citar trechos da bíblia na decisão que determinou a prisão do ex-governador Sérgio Cabral e do ex-procurador Deltan Dellagnol, adepto da Igreja Batista, que defendeu o jejum durante o julgamento do *habeas corpus* do ex-presidente Lula.²¹

É sabido que a neutralidade é uma medida impossível de ser alcançada, ainda mais se considerar a política, que funciona com base em atitudes puramente humanas. A própria socialização dos atores já traz consigo uma carga moral que invariavelmente terá peso nas suas ações. Segundo foi analisado no subtópico anterior, a grande maioria dos atores estudados foram formados em faculdades tradicionais de ensino jurídico, as quais são carregadas de valores. Inclusive os principais atores da Operação em Curitiba são integrantes do núcleo da elite tradicional do Paraná. É inegável que tenha havido certa intenção moralista nas ações da Operação Lava-Jato, o que só vem a ser confirmado após a divulgação de conversas entre os atores pelo The Intercept, em 2019, o que não foi objeto desse estudo.

Em resumo, diante a leitura dos discursos dos atores nos três jornais tradicionais de grande circulação nacional é possível extrair algumas percepções, são elas: a escolha deliberada

²¹ GABRIEL, Ruan de Sousa. Deltan diz que fará jejum durante julgamento de HC de Lula. **O Globo**, 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/deltan-diz-que-fara-jejum-durante-julgamento-de-hc-de-lula-22548453>. Acesso em 13/09/2022.

do combate à corrupção através da ação penal como o único meio viável de extirpá-la da política; A ideia de que os integrantes do Poder Judiciário e do Ministério público são representantes da sociedade e objetivam realizar seu desejo do fim da impunidade. De outro lado os atores também são os representantes do Estado capazes de solucionar a mais problemática das questões na política, que é a corrupção.

Houve uma grande preocupação que rondou todo o ano de 2018 quanto à possível mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a prisão de condenados em segunda instância, que culminaria com a soltura do ex-presidente Lula, cuja prisão é considerada símbolo máximo do combate à corrupção pelos integrantes da força-tarefa. A defesa do punitivismo, com endurecimento de regras penais e da judicialização do combate à corrupção. Por fim, a preocupação muito evidenciada quanto as eleições presidenciais que ocorreriam em outubro daquele ano, em que seria necessário eleger um candidato que continha como sua principal agenda o combate à corrupção, sob pena de um retrocesso no combate à corrupção, muitos convergiram com os ideais do presidente eleito, cuja vitória foi inclusive comemorada por alguns dos integrantes da operação em estudo.

Ainda diante da sistematização dos discursos foi possível tentar compreender quais os papéis e como se comportam os atores do Ministério Público e do Poder Judiciário perante os temas acima propostos, quais sejam: sociedade civil, Estado, democracia, moral e corrupção.

Conforme descrito no primeiro capítulo, a reestruturação institucional que as instituições de justiça, sobretudo o Poder Judiciário e o Ministério Público, sofreram desde antes da promulgação da CF/1988, permitiram que elas ocupassem papel de destaque na ordem democrática recém instaurada no país, cujas alterações constitucionais posteriores apenas fortaleceram essa ideia original, dando-lhes maiores poderes e autonomia para desempenharem o papel que lhes foi destinado. Grande parte das garantias iniciais do Judiciário e Ministério Público, quais sejam, independência do poder executivo, autonomia para prática de suas funções e impossibilidade de interferências externa quanto interna, vieram em resposta ao período autoritário anterior, que havia transformado tais instituições em mero executores das vontades do Poder Executivo, e que foram conseguidas através da grande politização interna destes órgãos.

Tanto o Ministério Público, que acredita ter a vocação de proteger a sociedade tida por hipossuficiente, quanto o Poder Judiciário, pretenderam assumir as rédeas da condução da sociedade civil, imiscuindo-se com questões políticas. Nos primeiros anos após a redemocratização atuaram fortemente na tentativa de concretizar os direitos sociais, especialmente os coletivos e transindividuais. Posteriormente, já no meio da década 2000,

houve a guinada da atuação para a luta contra a corrupção, através da criminalização da atividade política, com objetivo de moralizar a vida política.

O Brasil segue a tendência mundial de judicializar o combate à corrupção, evidenciando o protagonismo do Ministério Público e do Poder Judiciário, especialmente quando ligados à esfera federal. Essa judicialização já vinha ocorrendo em outros campos, como no da execução de políticas públicas.

A mídia assumiu papel relevante na construção das referidas bases e do protagonismo das instituições em análise, pois reiteradamente elas eram tratadas como espaços livres de máculas, cujo único objetivo era salvar a sociedade civil dos poderes políticos corruptos. Somase a isso a revelação de escândalos políticos e a transmissão de uma imagem negativa da vida política, que reforçaram o sentimento da sociedade de que a política é ruim. Por outro lado, a corrupção foi muito associada a governos de esquerda, principalmente do PT, que esteve à frente do maior cargo do executivo por quase quatro legislaturas.

A partir da análise dos discursos é possível destacar que os atores se enxergam de fato como representantes da sociedade civil e que a Operação Lava Jato, nada mais foi do que a satisfação dos objetivos da parte representada, baseado nos instrumentos construídos desde antes da promulgação da CF/1988 até os dias atuais.

Por outro lado, sob o argumento da dificuldade encontrada pelos próprios poderes políticos para investigar e punir a corrupção dos próprios pares, aliado à crise de representatividade, os atores também se enxergam como os representantes estatais capazes de recuperar a política.

Os atores estudados defendem que sua atuação é um favor ao regime democrático, pois a corrupção, sendo um dos piores problemas do país, seria a responsável por corroer o sistema democrático restaurado com a publicação da CF/1988. Logo, com a eliminação dos corruptos da cena política, a democracia sairia fortalecida. Entretanto, o que se viu foi o cenário oposto, uma vez que se abriu espaço para atitudes duvidosas, com condenações e prisões fundadas em provas questionáveis, retirada de políticos do jogo eleitoral e desrespeito às regras processuais e penais. Depois que a imagem pessoal e da própria política é manchada, não tem como retornar ao *status* anterior. A democracia sofreu duramente com as consequências da Lava-Jato.

O cenário foi moldado no sentido de inculcar a crença no cidadão comum de que a crise econômica é resultado em grande medida da corrupção, sendo este o principal problema do país e, por isso, deveria ser combatido a todo custo. O resultado é o discurso proferido pelos agentes em estudo, que colocam o combate à corrupção como prioridade, que se demonstra na prática acima do respeito as instituições, as regras processuais e direitos individuais.

Quanto à moralidade, apesar de os atores negarem qualquer intenção moral, da leitura dos discursos e de ações decorrentes de sua própria socialização, é possível enxergar fins moralizatórios. Nestes se objetivava fazer uma limpeza política e deixar só aqueles que em sua visão eram capazes de fazer política sem se corromper, isto é, sem utilizar a política para atingir seus objetivos particulares, enriquecer e sem interferir no mercado.

Quanto ao conceito de corrupção, que os atores afirmam ser sistêmica, eles se portam como os mais, talvez os únicos, capazes de solucionar um dos maiores problemas da democracia brasileira na atualidade. Para tanto defendem ideias de endurecimento de regras penais, tanto materiais como processuais, como dificuldade do acesso a benefícios no cumprimento de pena, aumento de penas, redução de maioria penal, entre outros possíveis instrumentos.

As normas civis, como a lei de improbidade administrativa e o julgamento da corrupção pelos próprios pares, ficam relegados a segundo plano ante sua ineficiência, na visão dos atores. Logo, o punitivismo seria o melhor meio para resolução do problema, o que é confirmado através da opção pela judicialização do combate a corrupção, já que na visão do discurso anticorrupção assumido pelos atores judiciais, o ato é melhor combatido pela justiça. Essas condutas respeitaria o Estado de Democrático de Direito, vez que são condutas técnicas, apartidárias e sem cunho moralizatório. Como conclusão da Operação se veria uma democracia e uma economias mais fortes e melhoradas.

No discurso anticorrupção dos atores analisados, uma das formas possíveis de aperfeiçoar a atividade política, além da citada acima, é a renovação da classe política, tema muito citado no ano analisado, tendo em vista ter se tratado de ano eleitoral. Isso confirmaria sua visão de que os políticos tradicionais, ocupantes de cargos eletivos por vários mandatos, deveriam ser banidos da vida pública para dar lugar a novos nomes com novas ideologias, capazes de moralizar a atividade. Deste modo, pretender exercer a função que foi designada aos atores, representando os anseios da sociedade, aliando judicialização do combate a corrupção pela via penal à renovação da classe política, um dos maiores problemas da sociedade brasileira, perante o discurso lavajatista, estaria solucionado.

Não se pode esquecer do papel assumido pela mídia em conjunto com as instituições da justiça, que ao trazer novamente ao centro o discurso do direito, criam o ambiente propício para defesa das condutas que as instituições em estudo utilizam para moralização do país.

O que se pode dizer é que a judicialização da luta contra a corrupção por vezes é evitada de vício, pois o ambiente em que vivem os atores, suas visões de mundo, ideologias, influenciam na atuação profissional. A criminalização da atividade política é medida pontual, que por vezes tem como efeito desorganizar o sistema político, interferindo diretamente nas

eleições, inculcando preconceitos quanto à partidos, pessoas e ideologias, como a associação do antipetismo ao anticomunismo e associação de ambos a ideia de corrupção, que por sua vez está ligada à partidos de esquerda.

O fortalecimento desmedido do Ministério Público e do Poder Judiciário, sem freios capazes de conter os impulsos moralizatórios que os acometem, sob o argumento de estarem realizando o desejo da sociedade civil, apenas tem por efeito firmar ambas as instituições no cenário nacional como elites jurídicas, cujo poder é permanentemente reforçado e reproduzido através do controle e da criminalização da atividade política enquanto eles próprios não possuem meios eficazes de serem controlados.

A Operação Lava Jato representa o ápice das forças-tarefa e somente foi possível graças à transformação institucional ocorrida desde antes da promulgação da CF/1988. Destaca-se também mudanças substanciais posteriores, ocorridas especialmente a partir das legislaturas do PT, como a concessão de autonomia à Polícia Federal, escolha do chefe do MPF pela própria instituição, associação do crime organizado com corrupção a partir do Mensalão, aprovação da Lei de Crimes Organizados em 2013 com a utilização de acordos de confissão, entre outros.

O Poder Judiciário e o Ministério Público foram erigidos a agências de controle da atividade política e essa função tem sido desempenhada através da sua criminalização, com a escolha punitivista como meio mais eficiente de controle. Fato é que a Operação Lava Jato surgiu em meio a um momento de instabilidade política, econômica e social, com a promessa de recuperar eticamente a política, conforme se extrai dos discursos analisados. Como resultado, o país seria recolocado no rumo do progresso, pois com a limpeza da corrupção na política, um objetivo utópico, seria possível retomar o desenvolvimento econômico e social. Contudo, o que se observou foi justamente o efeito contrário, pois reforçou o descrédito na política e alterou indevidamente o cenário eleitoral presidencial do ano de 2018. A partir daí a crise política, econômica e social vem se agravando, com consequências diretas no regime democrático.

4 CONCLUSÃO

Ao longo de todo o trabalho procurou-se investigar como a percepção da corrupção pelo Ministério Público e Poder Judiciário influenciou nas ações políticas de ambas, sendo possível identificar alguns de seus efeitos na democracia contemporânea, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Como ponto chave da investigação foi traçado um panorama da reestruturação institucional do Ministério Público e do Poder Judiciário, com a demonstração de garantias e instrumentos que foram concedidos a ambas as instituições e que permitiram a concretização da sua agenda de atuação, inicialmente na concretização de direitos fundamentais, posteriormente na fiscalização da atividade pública, especialmente a política.

O Poder Judiciário e o Ministério público foram protagonistas em diversas questões atinentes à sociedade. O primeiro aproveitando-se de sua função contramajoritária e o segundo assumindo uma postura tutelar, diante do entendimento de que a sociedade é hipossuficiente e se portando como os seus verdadeiros representantes perante o descrédito sofrido pelos poderes representativos.

O discurso do direito, reconhecido como linguagem técnica, fundamentou a atuação das instituições em estudo. Ao lado dos instrumentos utilizados para fiscalização da atividade política, foram reconhecidos pelos atores em investigação como o meio mais eficaz para fiscalizar a atividade política e, eventualmente, punir as atividades entendidas como corruptas, em uma típica função moralizadora.

No primeiro capítulo foi trazido um dado de que mais da metade das ações no estado de São Paulo entre 1992 e 1998 são representadas por ações de fiscalização de governantes e apenas 5% delas discutem serviços públicos em si. A defesa dos procuradores reside na complexidade das políticas públicas, na discricionariedade da administração pública e na dificuldade de serem aceitos pelo Poder Judiciário como legítimos (ARANTES, 2002, p.139-142). Ora, o dado, por si só, incute desconfiança no propósito das ações, já que grande parte delas tem cunho personalíssimo, visando atingir os políticos ao invés da atuação do Estado como um todo e de outros responsáveis.

No mesmo período Arantes (2002, p.144-148) demonstrou que uma quantidade ínfima de ações civis públicas foi julgada procedente, mas os procuradores defendem que ainda sim elas são relevantes, pois o efeito sombra incute temor nos agentes políticos no exercício de suas funções, uma vez que as condutas estão sendo fiscalizadas e podem ser enquadradas como corrupção. A imposição deste poder de fiscalização concedido aos atores do Ministério Público

como intuito de atemorizar agentes políticos, de motivação duvidosa, poderia ser reprimida caso existisse dever de prestação de contas pelos promotores e procuradores.

Do outro lado tem-se o Poder Judiciário, que acompanhou o Ministério Público no discurso do combate à corrupção através da fiscalização da atividade política. Neste se observou crescente apoio e aceitação das denúncias oferecidas pelo Ministério Público, acompanhado da homologação de acordos de delação premiada, do aumento do número de prisões preventivas, de mandados de busca e apreensão e da confirmação dessas atividades em instâncias superiores.

A interação dos atores com a mídia, através da revelação de escândalos de corrupção, traz a percepção de que a corrupção é sistêmica, além de ser um dos principais problemas da política brasileira, e por isso, deveria ser combatida.

A judicialização da política, através da criminalização de condutas suspeitas de corrupção, foi reconhecida pelos atores em estudo como a forma mais eficaz de combate à corrupção, uma vez que eles são os legítimos representantes do Estado e possuem qualificação técnica para tanto. Como consequência, eles esperavam moralizar a atividade política e partir disso regenerar o país.

Considerando que o tema de estudo recai sobre a tentativa de combate a corrupção na atividade política, sendo este um fenômeno múltiplo, o segundo capítulo foi dedicado ao seu estudo, em que se demonstrou o que se entende por corrupção e a importância da sua análise através da moralidade. Isso porque o tema é dependente de valorações morais, não devendo ser analisado unicamente do ponto de vista econômico.

Apesar da dificuldade de incluir elementos valorativos, que dependem da definição de cultura de cada localidade e podem induzir a análises subjetivas, a análise puramente econômica, que limita o entendimento da corrupção à obtenção de vantagens econômicas indevidas, não é capaz de abranger toda a complexidade do fenômeno. Por essa razão se defendeu a inclusão da análise valorativa juntamente com a análise econômica e neoinstitucionalista.

Portanto, ao reconhecer que a corrupção faz parte da natureza humana e que nenhum sistema político será capaz de extingui-la por completo, defendeu-se neste trabalho que o caminho mais coerente para se entender o que é corrupção e quando ela deve ser combatida e sua análise através da moralidade, nos termos expostos acima.

Por fim, o capítulo três foi dedicado à análise empírica, subdividida entre história da Operação Lava-Jato, trajetória dos atores que fizeram parte da força-tarefa e análise de discurso dos seus principais integrantes.

De toda a análise, foi possível retirar a conclusão de que o Poder Judiciário e o Ministério Público assumiram o protagonismo do combate à corrupção no país, cujo maior momento de expansão é representado pela Operação Lava-Jato. É indiscutível que sem o aval dos próprios poderes representativos, Poder Executivo e Legislativo, como na elaboração de leis, o caminho para esse protagonismo seria mais árduo. Mas a posição de destaque assumida pelas instituições em estudo se fundamentou em dois fatores principais: a construção voluntária e interna do protagonismo dos seus atores e a falta de meios eficazes de *accountability*, a qual fica restrita quase que unicamente ao Poder Judiciário.

Um fator que interfere na dificuldade de homogeneizar meios de prestação de contas das instituições em estudo é a realidade em que todos os Ministérios Públicos e os Poderes Judiciários está inserida ao longo da extensão continental do país. A realidade que se apresenta é plural, complexa e heterogênea. Somente a partir do reconhecimento de tal fato é que poderão ser concebidas soluções para aperfeiçoar a representatividade das instituições, meios técnicos para atuação e melhoria na prestação jurisdicional, para a partir de então começar a se pensar em aperfeiçoamento da *accountability*.

Outra questão a ser apurada é se essa agenda de combate à corrupção chegou ao fim ou se está apenas em um momento de retração devido ao próprio descrédito atribuído aos atores diante dos escândalos decorrentes da divulgação de conversas entre alguns procuradores e um juiz da Operação Lava-Jato pelo *The Intercept* em 2019 e a falta de apoio do próprio governo federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Cláudio Weber. Percepções pantanosas. A dificuldade de medir a corrupção. **Revista Novos Estudos**, número 73, II, nov. 2005, p. 33-37.

ALMEIDA, Frederico de. Justiça, combate à corrupção e política: uma análise a partir da operação Lava Jato. **Revista Pensata**, vol. 5, n.2, p 69/82, novembro de 2016.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, online, 1999, vol. 14, n. 39, pp. 83-102.

ARANTES, Rogério Bastos. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: EDUC: Ed. Sumare: Fapesp, 2002.

ARANTES, Rogério Bastos. Judiciário: entre a Justiça e a Política. In AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. 3 ed. São Paulo: Unesp e Konrad Adenauer, 2015. Cap. 2, p. 29-68.

AVRITZER, Leonardo. Governabilidade, sistema político e corrupção no Brasil. In AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 43-62.

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando (2011): **Corrupção e controles democráticos no Brasil**, Texto para Discussão, No. 1550, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

AVRITEZER, Leonardo e MARONA, Marjorie Corrêa. Judicialização da política no Brasil: ver além do constitucionalismo liberal para ver melhor. **Revista Brasileira de Ciência Política**, nº15. Brasília, setembro - dezembro de 2014, pp. 69-94. Disponível em: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220141504>. Acesso em 08/06/2020.

AVRITZER, Leonardo e MARONA, Marjorie. A Tensão entre soberania e instituições de controle na Democracia Brasileira. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 60, no 2, 2017, pp. 359 a 393. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/001152582017123>. Acesso em 30/05/2020.

AZEVEDO, José. **Metodologias qualitativas: análise do discurso**. Porto: Universidade do Porto. Faculdade de Letras, 1998. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/37652246_Metodologias_qualitativas_analise_do_discurso. Acesso em 08/03/2021.

BARBOZA FILHO, Rubem. Judiciário. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 448/453.

BARRETO, Marcelo Menna. A República dos Parentes. **Extra Classe**, Porto Alegre, 10 jun. 2019.

BENETI, Sidnei Agostinho. Falam os juízes na pesquisa da AMB. In SADEK, Maria Tereza. **Magistrados. Uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BIGNOTTO, Newton. Corrupção e Opinião Pública. In AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 15/42.

BONIFÁCIO, Robert; RIBEIRO, Ednaldo. Corrupção e participação política no Brasil: diagnósticos e consequências. **Revista Brasileira de Ciência Política**, no 20. Brasília, maio - agosto de 2016, pp 7-42.
DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-335220162001>. Acesso em 19/01/2021.

CAREY, John M, e Matthew. SHUGART. Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista brasileira de ciências sociais**, n. 37, v. 13, jun 1998, p. 149- 184.

CARLOMAGNO, Márcio C., ROCHA, Leonardo C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 7, n. 1, 2016. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/45771/28756>. Acesso em 09/03/2021.

CARVALHO, Ernani, LEITÃO, Natália. O Novo Desenho Institucional do Ministério Público e o Processo de Judicialização da Política. **Revista direito gv**, são paulo 6(2) | p. 399-422 | jul-dez 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/24110/22889>. Acesso em 23/12/2020.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

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

ENGELMANN, Fábio. Estudando e definindo elites jurídicas. Colóquio: ELITES, HISTÓRIA E MÉTODO, **PPG História PUCRS**, nov. 2011, p. 2/3.

ENGELMANN, Fábio. Julgar a Política, Condenar a Democracia? Justiça e Crise no Brasil. **Rev. Conj. Aust.** | Porto Alegre | v.7, n.37 | p.09-16 | ago./set. 2016 | ISSN: 2178-8839.

ENGELMANN, Fábio. Da “Crítica do Direito” ao “Combate à Corrupção”: deslocamentos do ativismo político-judicial. **Contemporânea** v. 7, n. 2 p. 297-312 Jul.–Dez. 2017. Disponível em: <http://doi.editoracubo.com.br/10.4322/2316-1329.038>. Acesso em 10/06/2020.

FALÇÃO, Joaquim. O múltiplo Judiciário. In SADEK, Maria Tereza. **Magistrados. Uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção, Democracia e Legitimidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FILGUEIRAS, Fernando. Marcos teóricos da corrupção. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 299-306.

FONTOURA, Joana; SOARES, Aline. Transparência Internacional. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 415/422.

GARAPON, Antonie. **O juiz e a democracia**: o guardião das promessas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

HIRSCHL, Ran. The Political Origins of the New Constitutionalism. **Indiana Journal of Global Legal Studies**: Vol. 11: Iss. 1, Article 4. 2004. Disponível em: <http://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol11/iss1/4>. Acesso em 28 fev. 2020

KERCHE, Fábio. Independência, Poder Judiciário e Ministério Público. Cad. CRH vol.31 no.84 Salvador Set./Dec. 2018a. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-49792018000300009>. Acesso em 16/01/2020.

KERCHE, Fábio. Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova**, São Paulo, 105: 255-286, 2018b. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/0102-255286/105>. Acesso em 17/07/2020.

KERCHE, Fábio; MARONA, Marjorie. From the Banestado Case to Operation Car Wash: Building an Anti-Corruption Institutional Framework in Brazil. **DADOS**, Rio de Janeiro, vol.64 (3): e20190240, p. 1-37, 2021. Disponível em <https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.3.244>. Acesso em 18/05/2021.

KOERNER, Andrei e SCHLLING, Flávia. O Direito regenerará a República? Notas sobre política e racionalidade jurídica na atual ofensiva conservadora. **Direita, Volver!** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

LEITÃO, Matheus. Os desdobramentos da operação Acaba Lava Jato. **Revista Veja**. Abril, 2021. Disponível em <https://veja.abril.com.br/blog/matheus-leitao/os-desdobramentos-da-operacao-acaba-lava-jato/>. Acesso em 02/03/2021.

LIMA, Pedro Luiz; CHALOUB, Jorge. Os juristas políticos e suas convicções: para uma anatomia do componente jurídico do golpe de 2016 no Brasil. v. 49 n. 1_Mar/Jun (2018): Os Significados das novas quedas presidenciais na América Latina: instabilidade dos governos ou dos regimes?. Disponível em: <http://www.periodicos.ufc.br/revcienso/article/view/19489>. Acesso em 02/02/2021.

LIMA, Pedro Luiz; CHALOUB, Jorge. Corruption and Neoliberalism in Contemporary Brazil. In CHALOUB, Jorge; RANGEL, Patrícia; WOLF, Frieder Otto. **Democracy and Brazil: Collapse and Regression** Edited by Bernardo Bianchi. New York: Routledge Taylor & Francis, 2020.

LIMA, Venício A. Mídia. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

LOPES, Monalisa Soares; ALBUQUERQUE, Grazielle; LIMA BEZERRA, Gabriella Maria. 2018, a batalha final: Lava Jato e Bolsonaro em uma campanha anticorrupção e antissistema. **Civitas** 20 (3): 377-389, set.-dez. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2020.3.37248>. Acesso em 18/05/2021.

MACIEL, Débora Alves e KOERNER, Andrei. Sentidos da judicialização da política: duas análises. **Lua Nova** n° 57— 2002, pp. 113/134. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ln/n57/a06n57.pdf>. Acesso em 10/06/2020.

MAINGUENAU, d. Análise de discurso: a questão dos fundamentos. **Cadernos de Estudos Linguísticos**, Campinas, SP, v. 19, p. 65–74, 2012. DOI: 10.20396/cel.v19i0.8636826. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/cel/article/view/8636826>. Acesso em: 11 mar. 2021.

MADEIRA, Lígia Mori; GELISKI, Leonardo. O combate a crimes de corrupção pela Justiça Federal da Região Sul do Brasil. **Rev. Adm. Pública** vol.53 no.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2019 Epub 10-Jan-2020. Disponível em <https://doi.org/10.1590/0034-761220180237>. Acesso em 18/02/2021.

MANCINI, Paolo. Mediated corruption scandals: a possible typology. **Civitas** 20 (3): 390-398, set.-dez. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2020.3.37878>. Acesso em 18/05/2021.

MARONA, Marjorie C. O STF e a Democracia. 2018. Disponível em <https://revistaescuta.wordpress.com/2018/04/14/o-stf-e-a-democracia/>. Acesso em 17/08/2018.

MENEGUELLO, Rachel. O lugar da corrupção no mapa de referências dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In AVRITZER, Leonardo e FILGUEIRAS, Fernando (org.). **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 63/82.

MIGUEL, Luís Felipe. **Teoria Democrática Atual**: esboço do mapeamento. BIB, São Paulo, n° 59, 2005, pp. 5-42.

MIGUEL, Luis Felipe. Da “doutrinação marxista” à "ideologia de gênero" - Escola Sem Partido e as leis da mordaza no parlamento brasileiro. Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 15, 2016, p. 590-621. Disponível em: 10.12957/dep.2016.25163. Acesso em 12/06/2020.

NOGUEIRA, Conceição. (2001) A análise do discurso. Em L. Almeida e E. Fernandes (Edts), Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a pratica e investigação. Braga: Universidade do Minho. Centro de Estudos em Educação e Psicologia (CEEP), 2001. Disponível em https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4355/1/Capitulo_analise%20do%20discurso_final1.pdf. Acesso em 10/03/2021.

NONET, Philppe e SELZNICK, Philip. **Direito e sociedade**: a transição ao sistema jurídico responsivo. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

OLIVEIRA, Ricardo Costa de, et. al. Prosopografia Familiar da Operação “Lava-Jato” e do Ministério Temer. **REVISTA NEP-UFPR** (Núcleo de Estudos Paranaenses), Curitiba, v.3, n.3, p. 1-28, agosto 2017, acesso em 01/07/2020.

PERUZZOTTI, Enrique. Accountability. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 401/406.

PINHEIRO, Joceny. Resenha de: JANINE, Renato Ribeiro. A sociedade contra o social. **Revista de Ciências Sociais**. v.31, n.2, 2001, p. 129/133.

PITKIN, Hanna Fenichel. Representação: palavras, instituições e ideias. **Lua Nova**, São Paulo, 67: 15-47, 2006. Disponível em http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/pitkin.pdf. Acesso em 10/01/2020.

REIS, Fábio Wanderley. Corrupção, cultura e ideologia. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 328/334.

ROCHA, Camila. Menos Marx. Mais Misses: uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). 2018. 232 f. Tese (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estud. av.* vol.18 no.51 São Paulo May/Aug. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142004000200005>. Acesso em 15/04/2020.

SADEK, Maria Tereza. **Magistrados. Uma imagem em movimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério público. In SADEK, Maria Tereza (org.). **Justiça e Cidadania no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2009. Disponível em <https://static.scielo.org/scielobooks/rrwrz/pdf/sanches-9788579820175.pdf>. Acesso em 23/12/2020.

SADEK, Maria Tereza. Ministério Público. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 454/460.

SANTANA, Luciana. Sistema Político. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012, p. 307/313.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Democracia. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

SCKELL, Soraya Nour. Os juristas e o direito em Bourdieu: a conflituosa construção histórica da racionalidade jurídica. **Tempo soc.** [online]. 2016, vol.28, n.1, pp.157-178. ISSN 1809-4554. <http://dx.doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2016.107933>. Acesso em 05/03/2021.

STONE, Lawrence. Texto fundamental. Prosopografia. **Rev. Sociol. Polit.** vol.19 no.39 Curitiba June 2011. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0104-44782011000200009>. Acesso em 28/01/2021.

URBINATI, Nádia. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, 67: 191-228, 2006.

VANNUCCI, Alberto; PETRARCA, Fernanda Rios. A luta contra a corrupção: o estado da arte e perspectivas de análise. **Civitas** 20 (3): 305 -314, set.-dez. 2020. Disponível em <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2020.3.38421>. Acesso em 18/05/2021.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **Corpo e Alma da Magistratura Brasileira**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIANNA, Luiz Werneck et al. **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck (org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. 1ª reimp. Ed. UFJF e IUPERJ/FAPERJ, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, 2003.

VITA, Álvaro. Liberalismo. In AVRITZER, Leonardo et. al (org.). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2 ed. Belo Horiznte: Editora UFMG, 2012.