

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**JULGAR A POLÍTICA:
lutas pela definição da boa administração pública
no Rio Grande do Sul (1992-2016)**

Juliane Sant'Ana Bento

Porto Alegre

2017

Juliane Sant'Ana Bento

**JULGAR A POLÍTICA:
lutas pela definição da boa administração pública
no Rio Grande do Sul (1992-2016)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande Do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientador: Fabiano Engelmann

Porto Alegre
2017

Juliane Sant'Ana Bento

**JULGAR A POLÍTICA:
lutas pela definição da boa administração pública
no Rio Grande do Sul (1992-2016)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande Do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Aprovada em: / /

Orientador Prof. Dr. Fabiano Engelmann (PPGCP/UFRGS)

Prof. Dr. Álvaro Filipe Oxley da Rocha (PPGCCrim/PUCRS)

Prof. Dr. Hélio Ricardo do Couto Alves (PPGCP/UFRGS)

Prof. Dr. Luciano da Ros (PPGPolPub/UFRGS)

CIP - Catalogação na Publicação

Bento, Juliane Sant'Ana

Julgar a Política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016) / Juliane Sant'Ana Bento. -- 2017.

243 f.

Orientador: Fabiano Engelmann.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. sociologia política do direito. 2. crimes contra a administração. 3. ativismo judicial. 4. prefeitos. 5. poder local. I. Engelmann, Fabiano, orient. II. Título.

AGRADECIMENTOS

Esta tese é resultado de uma trajetória pessoal que testemunhou a década em que a educação de ensino superior era entendida como uma das prioridades de governo no país. Não tivesse sido contemplada com um bolsa de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) ainda na graduação, no curso de Direito da UFPel, quando lá inexistia tradição e engajamento com pesquisa científica, provavelmente meu percurso profissional teria sido outro. A continuidade de financiamento de meus estudos nos cursos de mestrado, doutorado e estágio sanduíche no exterior pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) forneceu as condições de possibilidade sem as quais este trabalho não existiria: ele é devedor, portanto, daquela concepção de política pública de educação.

Agradeço a orientação, confiança e paciência do Professor Fabiano Engelmann. A ele e ao Professor Odaci Luiz Coradini, por transmitirem um modo de compreender e praticar as Ciências Sociais que se revelou muito heurístico para a análise deste objeto de estudo e para o entendimento do mundo social.

A Jean-Louis Briquet, Hélène Combes e Benoit de L'Étoile pelo acolhimento no estágio de doutorado. A Liora Israël, Gisèle Sapiro e Afrânio Garcia Jr. pela receptividade em seus seminários junto à EHESS. À disponibilidade e aos comentários às versões desta tese feitos por Violaine Roussel, Antoine Vauchez, Marcos Otavio Bezerra, Moacir Palmeira, Jacques Commaille, Benoit Bastard, Olivier Dabène, Gilles Favarel-Garrigues, Nicolas Dodier, Afrânio Garcia Jr., Andrei Koerner, Luciano Da Ros e Frederico Almeida.

À Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), pela concessão de bolsa para apresentação de meu trabalho no Congresso da Association Française de Science Politique (AFSP). Ao convite do laboratório TEPSIS para apresentar e discutir meu trabalho na jornada de estudos em homenagem ao Professor Moacir Palmeira, e a ele, por me ajudar a fazer entender àqueles interlocutores que falar de política local no Brasil não é meramente arriscar ao denunciamento.

A Michel Aranalde e demais funcionários da biblioteca do Direito da UFRGS, pela imoderada gentileza e por me acudirem quando foi preciso.

Aos colegas do NEJUP e de “Problemas Metodológicos...”, particularmente a José Barros Filho, Diego Santos e Joyce Martins, pela constância e pelos conselhos.

Aos meus próximos, pela compreensão.

RESUMO

Este trabalho analisa as disputas pela definição da “boa política” no Rio Grande do Sul, considerando de que modo interagem os atores políticos e jurídicos, naquele contexto de mobilização política dos tribunais. Nesse sentido, parte da abordagem da sociologia política do direito para analisar a apropriação do diagnóstico da crise da política pelos juristas. Mediante a neutralidade e o desinteresse que conformam sua autoridade profissional, aqueles oferecem as “soluções técnicas corretas” para moralizar a política. Por meio da história social da institucionalização de uma Câmara Criminal de prefeitos, observa as justificativas cívicas e as disputas por legitimidade que compõem seu processo de consolidação. As propriedades sociais de seus componentes, ainda, permitem compreender as crenças e as representações sobre justiça e política entre os magistrados. A partir da observação do conjunto dos 2.206 casos julgados, propõe um distanciamento dos relatos institucionais. Os dados mostram que o controle efetivo da política é limitado e geralmente circunscrito a pequenos municípios do interior. Quanto às reações dos prefeitos aos julgamentos críticos de suas práticas políticas, foram identificados seis padrões de respostas: vitimismo; tradicionalismo heróico; familismo político; redes de reciprocidade; clientelismo; bom governo. Por fim, considera os usos sociais decorrentes das transformações promovidas na política local do estado, com a valorização profissional dos advogados de defesa, dos consultores de governo e dos jornalistas de investigação. Essas dimensões permitem identificar as lógicas que se superpõem nas disputas pelo sentido correto da política e, igualmente, a recodificação das relações de força que interagem nesse espaço social.

ABSTRACT

This PhD dissertation analyzes the disputes over a definition of “good politics” in the Brazilian state of Rio Grande do Sul, considering how political and legal actors interact in the context of political mobilization of courts. As such, it employs a political sociology of law approach in order to examine how legal professionals have absorbed the diagnosis of a political crisis. Through their neutral and unbiased professional authority, they offer “correct technical solutions” to moralize politics. Civic rationales and legitimacy arguments concerning the establishment of a criminal chamber for trying mayors are observed along the social history of its institutionalization process. Moreover, the social properties of its components allow insights into the beliefs and representations that judges have on justice and politics. A critical stance towards the official accounts is proposed from the observation of all 2,206 cases tried. The data show that an effective control of politics is limited, with its range typically restricted to small countryside towns. As to the reactions by mayors to judgements contrary to their political practices, six response patterns have been identified: victimism, heroic traditionalism, political familialism, reciprocity networks, clientelism, and good governance. Finally, the social consequences from the transformations occurring in the state’s local politics are studied, including the professional appreciation of counsels, government consultants, and investigative journalists. These dimensions make it possible to identify overlapping logics in the disputes over the correct orientation of politics and also a reconfiguration of the strength relationships interacting within this social space.

RESUMÉ

Cette thèse porte sur les discussions concernant la définition de la « bonne politique » dans l'état du Rio Grande do Sul, au Brésil, en prenant en compte le moyen d'interaction des acteurs politiques et juridiques dans le contexte de mobilisation politique des tribunaux. Ainsi, cette étude s'appuie sur l'approche de la sociologie politique du droit afin d'analyser l'appropriation du diagnostic sur la crise de la politique par les juristes. Ceux-ci offrent « les bonnes solutions techniques », moyennant la neutralité et le désintéret – des aspects composant leur autorité professionnelle – pour que la politique soit moralisée. À partir de l'histoire sociale de l'institutionnalisation d'une Chambre criminelle destinée à juger des affaires concernant les maires, on observe d'abord les justifications civiles et les débats pour la légitimité qui façonnent son procès de consolidation. Les propriétés sociales de ses membres permettent de comprendre les croyances d'une part et les représentations de justice et de politique chez les juges d'autre part. De cette façon, après avoir examiné 2.206 procédures judiciaires, on propose donc une prise de recul par rapport aux comptes rendus institutionnels. En effet, les données révèlent que le contrôle effectif de la politique est limité et associé généralement à de petites communes en province. Quant aux réactions des maires au sujet des jugements critiques de leurs pratiques politiques, on peut les distinguer et les classer selon six catégories : la victimisation ; le traditionalisme héroïque ; le familialisme ; les réseaux de réciprocité ; le clientélisme ; le bon gouvernement. Pour finir, ce travail prend en compte les pratiques sociales issues des transformations mises en œuvre dans la politique locale de l'état mentionné, c'est-à-dire la valorisation professionnelle des avocats de défense, des conseillers de gouvernement et des journalistes d'investigation. Ces dimensions politiques permettent d'appréhender les logiques se superposant lors des discussions pour arriver au sens correct de la politique ainsi que la recodification des relations de force s'échangeant dans cet espace social.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1: Distribuição dos autores mais frequentes na seção “Doutrina” da RDA entre 1945 e 1961.....	78
Quadro 2: Manuais de Direito Administrativo mais reeditados no mercado brasileiro a partir da 10ª edição.....	85
Gráfico 1: Número de casos julgados por Ano na 4ªCCrim/TJRS (1992-2016).....	121
Gráfico 2: Número de denúncias recebidas por Ano na 4ªCCrim/TJRS (1992-2016)..	125
Gráfico 3: Número de declinações de competência por Ano (1992-2016).....	127
Quadro 3: Síntese do resultado do processo (1992-2016).....	132
Quadro 4: Condenações por tipo de crime (1992-2016).....	132
Figura 1: Ex-prefeito cumpre pena de serviços comunitários na delegacia de polícia do município.....	136
Quadro 5: Frequência de Prefeitos denunciados por Partido (1992-2016).....	149
Quadro 6: Frequência de Prefeitos condenados por Partido (1992-2016).....	149
Quadro 7: Frequência de Prefeitos denunciados por ocupação (1992-2016).....	150
Quadro 8: Frequência de Prefeitos condenados por ocupação (1992-2016).....	153
Gráfico 4: Denúncias por região do estado (1992-2016).....	154
Figura 2: Número de denúncias à Quarta Câmara Criminal, por microrregião do estado do Rio Grande do Sul (1992-2016).....	156
Figura 3: Prefeito queima cadeira que antecessor ocupou na prefeitura. Foi denunciado por crime de responsabilidade, mas reparou o dano e foi absolvido desta acusação....	172
Figura 4: Capa do disco do “prefeito que canta”.....	174
Figura 5: Material de campanha da candidata a prefeita, após o impedimento da candidatura de seu marido.....	177
Figura 6: Material de campanha do candidato a vereador. Transmissão de capital simbólico.....	178
Figura 7: Material de campanha de candidato à reeleição a deputado federal, com depoimentos de agentes políticos locais, atestando apoio e recursos concedidos.....	182
Figura 8: Entrega de ambulância adquirida por recurso público através do deputado federal.	185
Figura 9: Prefeito e funcionários vão à praia em ônibus da Secretaria de Saúde.....	188

Quadro 9: Primeiro Advogado com mais de dez cadastros no sistema de acompanhamento processual, por quantidade de vezes em que atuou (1992-2016).....	198
Quadro 10: Evolução da Composição da Quarta Câmara Criminal do TJRS entre os anos de 1992-2017.	233
Quadro 11: Número de Processos relatados por Desembargador (conforme a ementa do julgamento) (1992-2016)... ..	237
Quadro 12: Número de Processos relatados por Desembargador (conforme o quadro da consulta do processo) (1992-2016).	238
Quadro 13: Número de Processos Revisados por Desembargador (1992-2016).....	239
Quadro 14: Número de Processos por Desembargador Vogal (1992-2016).....	240
Quadro 15: Municípios com mais de dez denúncias na Quarta Câmara Criminal, conforme Micro e Mesorregiões no Estado (1992-2016).	241

LISTA DE ABREVIATURAS

- 4CC - Quarta Câmara Criminal
- ABM - Associação Brasileira de Municípios
- AGERGS - Agência Estadual de Regulamentação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
- AJURIS - Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul
- ALERGS – Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
- CDP - Consultoria em Direito Público
- CEEE - Companhia Estadual de Energia Elétrica
- CEPAM - Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal
- CNJ – Conselho Nacional de Justiça
- CONAMP – Conselho Nacional do Ministério Público
- CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito
- CSP - Comissão de Serviços Públicos
- DAER - Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
- DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público
- DEM - Democratas
- Des. – Desembargador
- DPM - Delegação de Prefeituras Municipais
- ENFAM - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura
- EUA – Estados Unidos da América
- FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
- FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental
- FGV - Fundação Getúlio Vargas
- FMP - Fundação Escola Superior do Ministério Público
- FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
- FURG - Fundação Universidade do Rio Grande
- IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- IBRAMA - Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa
- ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços
- INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPTU - Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
ISO - International Organization for Standardization, em português, Organização Internacional para Padronização
MEC – Ministério da Educação
MP – Ministério Público
N/D – não disponível
NPM - *new public management*
OAB/RS – Ordem dos Advogados do Brasil Subseção Rio Grande do Sul
PcdoB – Partido Comunista do Brasil
PDS - Partido Democrático Social
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
POA – Porto Alegre
PP - Partido Progressista
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPL - Partido Pátria Livre
PPS - Partido Popular Socialista
PR - Partido da República
PRB - Partido Republicano Brasileiro
PRP - Partido Republicano Progressista
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB - Partido Socialista Brasileiro
PSD - Partido Social Democrático
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PtdoB - Partido Trabalhista do Brasil
PUCRS - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
PUC/SP – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PV – Partido Verde
RDA - Revista de Direito Administrativo

RDP - Revista de Direito Público

REDIR - Rede de Promoção e Defesa de Direitos Fundamentais

RJ – Rio de Janeiro

RT - Editora Revista dos Tribunais

RTDP - Revista Trimestral de Direito Público

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TJ – Tribunal de Justiça

TJRS - Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

TRE – Tribunal Regional Eleitoral

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UCS - Universidade de Caxias do Sul

UF – Unidade Federativa

UFPel - Universidade Federal de Pelotas

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSM - Universidade Federal de Santa Maria

ULBRA - Universidade Luterana do Brasil

UNISC - Universidade de Santa Cruz do Sul

UNISINOS - Universidade Federal do Vale do Rio dos Sinos

UPF - Universidade de Passo Fundo

URCAMP - Universidade da Região da Campanha

ZH – Zero Hora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
CAPÍTULO 1 - O ARCAÍSMO: UM REPERTÓRIO CRÍTICO PERENE.....	37
1.1 A revisão da política em contextos de interconhecimento.....	38
1.2 O arcaísmo enraizado.....	41
1.3 Gênese conservadora, mobilizações plurais.....	46
1.4 Herança de vícios e a análise política.....	55
CAPÍTULO 2 - JURISTAS E A MORALIZAÇÃO DA POLÍTICA.....	66
2.1 O direito como vetor da violência simbólica.....	67
2.2 Patologias políticas e soluções jurídicas.....	69
2.3 Racionalização e personalismo: dois casos.....	74
2.3.1 Autoritarismo instrumental.....	75
2.3.2 Consagração dos intérpretes.....	82
CAPÍTULO 3 - O TRIBUNAL DOS PREFEITOS.....	87
3.1 Institucionalização.....	88
3.2 Disputa por legitimidade.....	92
3.3 Propriedades sociais dos magistrados e vínculos de solidariedade.....	100
3.4 Concepções sobre a política e o direito.....	111

CAPÍTULO 4 - O JULGAMENTO DA POLÍTICA LOCAL	120
4.1 Julgamentos da política: hipóteses de análise.....	124
4.2 No princípio, a “admissibilidade”	126
4.3 Decisões de “mérito”, o julgamento sobre a política.....	130
4.4 Desvio de verbas, fraude à licitação e contratação irregular de servidores.....	134
4.5 A distribuição sociopolítica e territorial das denúncias contra prefeitos.....	148
CAPÍTULO 5 - REAÇÕES LOCAIS E LÓGICAS CONCORRENTES: REPRESENTAÇÕES POLÍTICAS SOBRE O CONTROLE JUDICIAL.....	157
5.1 O vitimismo.....	159
5.2 O tradicionalismo heróico.....	168
5.3 O familismo político.....	175
5.4 As redes de reciprocidades.....	181
5.5 O clientelismo.....	187
5.6 A gestão e o bom governo.....	190
CAPÍTULO 6 - USOS DA MORALIZAÇÃO POLÍTICA.....	197
6.1 Tipos de defesa.....	197
6.2 Consultorias em direito público.....	199
6.3 Jornalismo de investigação.....	208
CONCLUSÃO.....	212
REFERÊNCIAS.....	216
APÊNDICES.....	232
ANEXO.....	243

INTRODUÇÃO

Entre as inúmeras formas de crítica da política, aquela realizada por intermédio dos tribunais é das mais eficazes. Este trabalho trata do tema da construção social do problema da crise da política, no enfrentamento da qual os agentes do espaço judicial credenciam-se a intervir. Aborda-a, no entanto, diferentemente de perspectivas mais disseminadas, associadas em torno da “judicialização da política”. Centradas no aumento do poder dos juízes, agora elevados à condição de “atores fortes” e dotados de capacidades estratégicas para o jogo político, estariam assumindo a posição de fazedores de políticas públicas em detrimento dos atores políticos tradicionais. Tais vertentes de análise costumam conduzir a dois modos de interpretação, ambos normativos, conforme constatam Commaille e Dumolin (2009): um otimista, típico de juristas, tomados pela crença no triunfo do Estado de direito e na “revolução de direitos”; outro pessimista, orientado para a denúncia do risco de um “governo dos juízes”, da juristocracia (HIRSCHL, 2004), e dos abusos de poder cometidos na ausência de legitimidade democrática para questionar decisões políticas tomadas por instituições eleitas.

Assim como aqueles autores, aderimos à posição que vê o reducionismo daquelas abordagens. Na esteira de François (1997), privilegia-se, portanto, o entendimento de que os agentes de justiça impõem a si à condição da “despolitização” explícita de suas decisões, a fim de consolidar sua posição, sua legitimidade e a da instituição judicial. Não assumem o lugar de legislador, participando, na verdade, da complexificação dos jogos cruzados em um novo espaço.

Outros exemplos que analisam a problemática das disputas pela definição da política, - com o advento dos juízes como agentes legitimados a avaliar a prática dos agentes políticos -, são os trabalhos de Roussel (2001, 2002) e Briquet (2001, 2007). Violaine Roussel, quando estuda os julgamentos de escândalos na França dos anos 1990, identifica uma combinação de atividades diversas, multisetoriais, oriundas de diversos campos relativamente autônomos, como o político, o judicial, o midiático, o econômico, o policial, segundo suas lógicas próprias, oscilando entre cooperação e conflito aberto. Perante o diagnóstico da inovação “improvável” no comportamento dos juízes, atuando

em escândalos políticos, a autora frisa a indissociabilidade dos jogos de estigmatização e valorização dessas decisões, seu uso como arma política, e as estratégias dos juízes para evitar a instrumentalização política de suas atividades.

Diante da convicção de que “fazem algo nobre”, e amparados pelo apoio da mídia, que difunde os escândalos de políticos e colabora a justificar e notabilizar a atuação dos juízes, a magistratura sai dignificada. Desse processo em que os juízes se arrogam o papel de modificar o conjunto de práticas legítimas na política, resulta um “novo modelo de excelência profissional”, fundado na redefinição da atividade da magistratura em direção à tecnicidade dos procedimentos e especialização na matéria (ROUSSEL, 2002, p. 152-157).

Aos agentes políticos, segundo Roussel (2002, p. 262), cumpriria realizar uma “gestão política dos escândalos”, no sentido de preservar sua imagem demonstrando conformidade às regras. Por exemplo, antecipar-se ao requerimento dos juízes e dar publicidade de suas contas pessoais (de modo a não arriscar suspeitas e denúncias da imprensa) pode ser um benefício político dos candidatos. Aos estigmatizados pelos processos, caberia o discurso político de deslegitimar os juízes; o lugar do jogo de negar as sentenças, de denunciar o caráter usurpador da invasão judicial sobre a política, abrigados por sua condição legítima de escolhidos pela soberania popular nas urnas (ROUSSEL, 2002, p. 275-284).

O mesmo viés de análise, que em Roussel (2002, p. 264) aparece como o questionamento de uma legitimidade eletiva e popular por uma legitimidade técnica especializada, de forte conotação moralizadora, baseada em uma competência atestada por um modo de recrutamento racional, consta também em Musella (2001). Para o autor, os julgamentos das colusões da máfia com o poder público na Itália põem à prova as legitimidades contraditórias que reivindicam os atores do processo, traduzidas em duas concepções radicalmente diferentes da política: a da magistratura, do respeito da lei, da moral pública e dos princípios do Estado de direito; a da pragmática da ação política, “da arte de se adaptar às regras existentes, sejam oficiosas ou ilegais”. De acordo com um juiz citado por Musella (2001, p. 95), “não basta intervir por meio do direito penal, é preciso uma modificação vasta” dos fundamentos sociais, e um “verdadeiro ‘renascimento da ética’, único modo de fazer a lei ser realmente respeitada”.

Nos trabalhos de Briquet (2001, 2007), igualmente, a “verificação judiciária” da existência de relações entre a máfia e a política não apenas serve para responsabilizar

penalmente, mas também para “ratificar um conjunto de julgamentos críticos sobre o modo de exercício do poder”, portanto já constituídos politicamente, podendo agora ser mobilizados pelas “empresas de denúncia e moralização para desacreditar o regime” (BRIQUET, 2001, p. 108). Esses processos contra dirigentes políticos, então, demonstrariam uma “nova capacidade adquirida pela magistratura de reprimir comportamentos antes tolerados”, tornando a arena judicial um “instrumento ativo de deslegitimação efetiva” e de “teste da validade das críticas dirigidas à classe política” (BRIQUET, 2001, p. 104-105).

Efetivamente, o autor mostra que a “ação judiciária autoriza as interpretações políticas [...] confirmando as versões criminais da história”. Conquistando uma “expertise judicial do político”, a esfera da justiça italiana transforma-se, assim, em um “lugar de validação de julgamentos críticos sobre a conduta de dirigentes políticos e do sistema de poder que eles representam” (BRIQUET, 2001, p. 111). Para os atores do mundo da política, entretanto, o “complô dos juízes” é acusado como manobra contra o partido do governo e como “‘diabolização’ da história da primeira república” (BRIQUET, 2001, p. 112).

Conforme Briquet (2001, p. 121), a determinação da “verdade histórica” levada a cabo nos inquéritos da operação “Mãos Limpas”, com a culpabilização emblemática de altos quadros do partido da situação, indica que “o sucesso das denúncias e sua capacidade a fazer-se reconhecer como empresa de moralização deve mais ao contexto político do que a um processo global de judicialização da política”, supostamente irreversível.

A posterior absolvição e a conseqüente reabilitação do partido do governo, a Democrazia Cristã, permitiu a “condenação das derivas do ativismo judicial”, e a mobilização do discurso entre aliados do governo de que a “revolução judicial havia sido um câncer na vida política”. Seu fim terminara com as “versões falsas da história”, que teriam permitido a “perseguição histórica” da qual os políticos “havam sido vítimas” (BRIQUET, 2001, p. 116). O caso italiano, portanto, demonstraria a reversibilidade do processo de validação judicial da história, uma vez que “a pretensão da magistratura em erigir-se em ‘juíza da virtude’” era aceita enquanto seu apoio junto a outros setores sociais, até mesmo políticos, não era posto em cheque (BRIQUET, 2001, p. 119).

Muito embora os pontos acima mencionados dos trabalhos de Roussel e Briquet conduzam a aprimorar o desenho desta pesquisa e a esclarecer uma série de questões enfrentadas no campo, duas importantes ressalvas precisam ser explicitadas de modo a não comprometer as análises a serem feitas do objeto desta tese. A primeira delas é uma apreensão idealizada, pelos autores, da independência e da autonomia como condições para a ação dos magistrados. A segunda é certa complacência com o poder dos juízes, manifesta em espécie de adesão ao discurso nativo, que ajuda a legitimar os efeitos de suas ações. Em alguma medida, ambas parecem decorrer da crença compartilhada nas virtudes do direito para organizar as relações sociais e políticas no Estado moderno, fundamentada em uma legitimidade racional-legal que o habilitaria a ser instrumento para o exercício da dominação.

Por exemplo, de acordo com Roussel (2002, p. 242), o longo processo de autonomização da magistratura conduziu a um distanciamento entre agentes políticos e juízes e a um “reforço das fronteiras do Judiciário”. Nesse sentido, no contexto do estudo da autora, dos julgamentos de escândalos político-financeiros na França dos anos 1990, atribui-se muitos custos à multiposicionalidade dos atores judiciais, sendo esse comportamento caracterizado por um juiz entrevistado como “um jogo de soma negativa”.

Roussel (2002, p. 25) reconhece que a história das relações entre a esfera política e a magistratura inicia por uma osmose. Antes da adoção dos concursos públicos como mecanismo de recrutamento para a carreira de juiz, o cargo era ocupado mediante indicação: um modo de seleção que propiciava solidariedades entre juízes e políticos, ambos provenientes da mesma esfera de notabilidade local, em período no qual a demonstração de independência era percebida como hostilidade política, e a submissão garantia promoções na carreira. Vê, por conseguinte, na adoção do concurso como modo de recrutamento e no estabelecimento da Escola Nacional da Magistratura como espaço de sociabilidade e compartilhamento de concepções sobre o papel dos juízes, a ruptura necessária (ainda que não suficiente para explicar a inovação em matéria de escândalos) das trocas e afinidades entre políticos e juízes (ROUSSEL, 2002, p. 80).

Na medida em que se “transformam os mecanismos de dominação local e decompõem-se o sistema de notabilidade local”, ocorre a progressiva diferenciação dos juízes em relação ao universo político. As históricas colusões entre magistratura e

política, manifestas na afinidade dos pontos de vista, na mesma rede de sociabilidade e na multiposicionalidade dos agentes entre ambos os espaços, passa a ser censurada, tida como impensável, entendida como aberração e denunciada como abuso (ROUSSEL, 2002, p. 79-81).

Se a exterioridade ao mundo político passa a ser vista como pré-condição da ação dos juízes (ROUSSEL, 2002, p. 87), o fim do sistema de interconhecimento e a consolidação da ideia de que “vivem em mundos distintos” colaboram a tornar os políticos passíveis de julgamento como qualquer outro cidadão (Id., p. 80). Essas transformações, segundo a autora, promoveriam mudanças nas representações dos juízes sobre a crença na importância de suas próprias atividades, agora valorizadas pela afirmação da “grandeza” do *métier*, passando a conceber a “justiça como peça central para a democracia” (Id., p. 90).

No entanto, admitir com a autora que as “representações determinam como definem suas funções, as práticas concebíveis e o modo como se relacionam com os demais interlocutores” (Id., p. 98), importa em reconhecer que quando um juiz entrevistado afirma “independência é questão de caráter” (Id., p. 95), esse também é um esforço de impor a neutralidade como condição inata e de mobilizar a legitimidade atribuída socialmente ao espaço judicial para não ter questionadas suas tomadas de posição frente aos casos envolvendo políticos.

Além disso, diante da demonstração realizada por Roussel de que o papel político do juiz (por exemplo, na compensação dos efeitos das desigualdades sociais), restaria desqualificado pela “regra” da independência, a autora entende na “ausência de interferência da política a norma oficial do bom funcionamento do universo jurídico” (ROUSSEL, 2002, p. 259). Os magistrados seriam, ainda, “constrangidos a fazer valer seu pertencimento à lógica exclusiva do espaço jurídico”, quando denunciados por intervenção na política (Id., p. 260).

Essas denúncias, de que os juízes estariam agindo como meros atores políticos, ou ainda de que disporem da aliança do campo midiático para valorizar os escândalos de modo a conquistar uma sustentação na opinião pública às sanções aos políticos, teriam como propósito produzir o efeito social de deslegitimação das empresas de crítica da política pelos tribunais, sendo, portanto, originárias de enunciados de atores “engajados na luta” (ROUSSEL, 2002, p. 231). Não obstante, parece-nos que a percepção da autora de que o significado das ações dos magistrados como uma

estratégica “gestão de interdependências” numa “tentativa de mobilizar e conservar aliados” (ROUSSEL, 2002, p. 228), orientada prioritariamente “pelas regras do jogo judicial, e significada pelos mecanismos e instâncias existentes neste espaço” (ROUSSEL, 2002, p. 231), manifesta, de igual forma, certo engajamento no outro polo da disputa, ou seja, na luta do direito pelo monopólio exclusivo de definir a política e adesão à *illusio* de que juristas são neutros, desinteressados e servem apenas ao interesse coletivo (BOURDIEU, 1991).

Bem como explicado para o caso de Roussel (2001, 2002), Briquet também atribui à “nova cultura da independência” a revitalização de uma “função fisiológica da jurisdição penal, a função de controle da legalidade”, que conduziria à contestação “da impunidade de que se beneficiam os dirigentes e conduz ao desvelamento do processo auto-degenerativo das instituições”, apresentada como “maior ameaça à democracia italiana” (BRIQUET, 2001, p. 121). A “desilusão” provocada pelo fracasso na “tentativa de validação judiciária de um conjunto de críticas difusas” conduziu à “negação coletiva” do que “a magistratura havia ajudado a revelar”: segundo o autor, entre as razões para a “derrota” está a “confusão” causada por “interpretações das decisões de justiça, que respondem formalmente à uma lógica autônoma do direito” pelo olhar de uma lógica política (Id., p. 119).

Esta pesquisa, acompanhando a sociologia política do direito, tende a ver tais posicionamentos também como certo engajamento na disputa nativa. Concorde-se que a mera qualificação do juiz como ator político arrisca a postura de denúncia, possibilitando o uso instrumentalizado para a desqualificação da instituição judicial. Todavia, atribuir às ações dos juízes o pertencimento exclusivo às regras internas do processo e do direito, implica também colaborar na consagração da imagem que os agentes de justiça trabalham para fazer de si. O que se pretende aqui é não excluir o espaço judicial da análise de sua dinâmica como um campo: relativamente autônomo, permeado por disputas de poder e legitimidade no seu interior, concorrendo com outras formas de classificação da política e do mundo social. Aderir a suas lógicas internas é ignorar a complexidade das relações que se estabelecem no seu entorno.

Os profissionais do direito tendem, historicamente, a reivindicar a competência, o desinteresse e a preocupação com o bem coletivo como o cerne de sua identidade e visão de mundo. Apoiados no caráter universalista e neutro, conjugados à competência técnica na origem da especialidade funcional, estaria assim composta a autoridade dos

profissionais do direito (DELPEUCH et al., 2014, p. 213). Essa visão valorizada das profissões do direito é identificada pelos autores em muitos outros trabalhos sobre carreiras jurídicas. Atribuindo-lhes uma identificação com o funcionalismo, criticam o que entendem como limites de análises que não conseguem se afastar dos próprios discursos profissionais. Inicialmente, a “visão apolítica”, que decorre do alegado desinteresse, ignora as relações privilegiadas que o direito tem com a dominação estatal e as instituições políticas. Além disso, esses trabalhos induzem à “associação implícita entre atividades nobres e o profissionalismo”, como se as carreiras do direito fossem “apanágio de grupos com status social elevado”. Por fim, acabam por “cegar-se” às disputas, às propriedades sociais e aos interesses específicos, que contribuem para “reforçar o status das profissões e a legitimar sua posição dominante”.

Assim, conforme Delpeuch, Dumolin e Galembert (2014), as leituras funcionalistas do trabalho jurídico ajudariam a sobrevalorizar a comunidade de profissionais do direito e sua “contribuição ao bom funcionamento das sociedades complexas”, minimizando os “conflitos de valores e interesses e os mecanismos de dominação” internos às próprias profissões jurídicas. Enfatizar a harmonia dos sistemas sociais conduziria a “edulcorar a realidade das relações de força, de tensões e lutas para impor uma certa ordem social, subvertê-la ou resistir a ela” (DELPEUCH et al., 2014, p. 214).

Especialmente, faz sentido adotar a postura de distanciamento das categorias nativas, a exemplo da autonomia e da independência, quando se trata de analisar o caso brasileiro. A bibliografia nacional (MICELI, 1979; ADORNO, 1988; VENÂNCIO FILHO, 2004; ENGELMANN, 2004, 2013; SANTOS, DA ROS, 2008; ALMEIDA, 2010, 2014; CODATO, 2014; PENNA, 2014; COSTA, 2015; BORDIGNON, 2015; FONTAINHA, SANTOS, OLIVEIRA, 2017) contribui amplamente ao debate quando demonstra que, além da mobilização das propriedades decorrentes da origem social e do capital escolar resultante da obtenção de títulos, historicamente a ascensão e o sucesso nas carreiras jurídicas estão relacionados com a proximidade ao universo da política.

Em linhas gerais, essa literatura demonstra de que modo, até a década de 1930, vigia o que se designou chamar “bacharelismo”, caracterizado pela importância dos cursos de Direito na seleção e homogeneização das elites políticas. As faculdades eram um ambiente auxiliar às funções profissionais principais dos professores, majoritariamente grandes políticos, juízes e advogados, os quais viam como “honraria”

a carreira docente (ENGELMANN, 2012). Os cursos funcionavam como efetivo “celeiro dos elementos encaminhados às carreiras jurídicas, à magistratura, à advocacia, e ao Ministério Público, à política, à diplomacia, espalhando-se também em áreas afins na época, como a filosofia, a literatura, a poesia e a ficção, as artes e o pensamento social” (VENÂNCIO FILHO, 2004, p. 273). A multiposicionalidade era um atributo geral desses bacharéis e reunia as esferas política e jurídica, indiferenciadas pela ampla circulação da elite entre postos da burocracia e cargos políticos, para os quais as nomeações exigiam o acionamento das redes de relações pessoais.

A partir de 1930, o processo de burocratização e racionalização do Estado brasileiro promoveu a inserção de novas especialidades profissionais e iniciou o movimento de diversificação do espaço jurídico. Segundo Almeida (2010, p. 39), apenas na década de 1980, “as conquistas institucionais e corporativas baseadas em projetos políticos de autonomia profissional dos operadores do direito e suas lideranças” vão constar na Constituição. O autor, acompanhando Bonelli (2002) e a perspectiva da sociologia das profissões, antes de desenvolver seu conceito de campo político da justiça, atribui à combinação do discurso de autonomia profissional ao “discurso da separação de poderes das funções públicas das carreiras jurídicas” a formação da “base do discurso da autonomia plena do campo jurídico em relação ao domínio da política no Brasil” (ALMEIDA, 2010, p. 41).

O processo de diferenciação entre o mundo da justiça e o mundo da política no Brasil, portanto, não é realidade anterior aos anos 1990, momento em que a expansão do mercado escolar possibilita a especialização da produção intelectual e a mobilização dos títulos acadêmicos de pós-graduação como trunfos eficazes para conquista de legitimidade de agentes com origens sociais distintas daquelas que prevaleciam entre os membros oriundos da tradição jurídica. A diversificação social do recrutamento, possível devido a oferta de cursos noturnos, em cidades do interior, somada às novas definições institucionais da carreira promulgadas pela Constituição Federal em 1988, no que respeita às garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos, conduziram à juvenilização da magistratura e a possibilidade de mobilização de um novo repertório de doutrina e de novas concepções de direito (ENGELMANN, 2004, p. 61).

Ainda que as bases sociais da magistratura tenham sido realmente objeto de ampliação, diante das alterações promovidas na redemocratização, permitindo

ascenderem socialmente indivíduos originários do interior e não pertencentes a famílias jurídicas, cujos recursos concentram-se prioritariamente no investimento em títulos de mestrado e doutorado, é precipitado concordar com a literatura francesa que atribui a esse processo de diversificação a causa da independência do campo jurídico em relação ao campo político. A entrada de novos agentes conduz à variação dos recursos objeto de investimento para ingresso na carreira e do repertório de representações sobre o papel da magistratura e do direito. Todavia, concluir que a diversificação seja sinônimo de autonomização implica negligenciar a importância e a frequência da superposição das lógicas jurídica e política nas práticas e nos significados que a elas atribuem os agentes.

O Brasil, por conta de seu caráter híbrido e periférico (BADIE; HERMET, 1993), não reproduz fielmente o modelo de Estado e de instituições que lhe foi dado importar, adaptando-o às suas configurações culturais e históricas. Conjuga, portanto, a transposição de regras formais com um conjunto de práticas enraizadas de dependência ao princípio da reciprocidade e das relações de interconhecimento, através dos quais lealdade, favor, mediação e compromisso são lógicas que assumem a estruturação das práticas sociais (PALMEIRA; HEREDIA, 1995; BEZERRA, 1999, 2013; KUSCHNIR, 1999; CORADINI, 2001; PALMEIRA; BARREIRA, 2004; BARREIRA, 2006; SEIDL; GRILL, 2013).

Conforme Seidl e Grill (2013), em contextos híbridos a ausência de processos de autonomização e relativa diferenciação entre esferas sociais, com regras de funcionamento e princípios de hierarquização próprios, produz contornos fluidos e um campo político permeado por várias racionalidades e lógicas. Deve-se a isso, a similaridade do que será observado neste trabalho, o caso descrito por Dezalay e Garth (2015, p. 37), de uma estreita imbricação entre o espaço do direito e o espaço da política. Para aquela realidade observada, os autores demonstram como o capital social herdado permanece uma das variáveis determinantes para a compreensão das estratégias familiares que seguem estruturando o campo jurídico em suas relações com o poder.

O investimento em um *ethos* de separação da magistratura em relação ao espaço político, e o fortalecimento institucional e simbólico da independência judicial, consolidou o poder específico dos juristas como detentores de uma expertise capaz de guardar os princípios constitucionais e disputar o monopólio do sentido do Estado (ENGELMANN, 2013, p. 480). Entretanto, sem minimizar o processo institucional de emergência de um poder judicial no Brasil, o autor sublinha a ambivalência do espaço

jurídico nacional, em que pese precise “garantir sua autonomia em relação aos poderes políticos [...] as condições de acesso à cúpula do Judiciário dependem de uma trajetória em que esteja presente a proximidade com o universo do poder político governante” (Id., p. 483). Os níveis de solidariedade entre elites judiciárias e elites políticas, condicionantes da ascensão aos altos cargos de Justiça, na medida em que geram lealdades e reciprocidades entre governantes e juristas, tornam-se objetos de análise incontornáveis.

Conforme sistematiza Bourdieu (2009, p. 211), acreditar que a história do direito é a história do desenvolvimento interno de seus conceitos e que o direito é um sistema fechado e autônomo, cuja evolução deve-se apenas à sua dinâmica interna, significa desprezar a importância da lógica de funcionamento do campo jurídico. Na realidade, esse espaço é determinado pelas lutas de concorrência pelo direito de dizer o direito entre as forças específicas que compõem a estrutura e orientam os conflitos de competência internos do campo jurídico, de um lado, e de outro pelas obras jurídicas que delimitam o espaço dos possíveis e o universo das soluções propriamente jurídicas.

Esta capacidade de interpretar as leis que consagram a visão legítima do mundo social é a razão da autonomia relativa do direito e do efeito simbólico de ignorância produzido pela ilusão de autonomia absoluta às pressões externas. O trabalho contínuo de racionalização, que é exigido para apresentar o sistema das normas jurídicas como independente das relações de força que ele sanciona e consagra, depende de o campo jurídico funcionar a partir da produção dos efeitos de apriorização, neutralização e universalização, que normalizam suas regras e aumentam sua autoridade social (Id., p. 215). Por isso, o discurso da autonomia do direito face ao poder político no Brasil, na acepção aqui empregada, naturaliza as representações oficiais, eufemizando e consolidando a dominação simbólica do direito. Ao mesmo tempo, autoriza a reivindicação do desinteresse dos juristas, enquanto lhes garante o monopólio na organização da esfera pública, legitimando seu interesse privado em promover o interesse público. Em outras palavras, a autonomia perante a lógica de funcionamento do espaço político confia aos juízes o julgamento de agentes políticos e ainda fornece as condições de dissimulação da eficácia das redes de interconhecimento que operam dentro do próprio espaço judicial.

Se “a independência é bem mais do que um conjunto de arranjos institucionais disciplinando o funcionamento do Judiciário”, compondo-se também das “modalidades

e graus de autonomia” de que os juízes dispõem, os quais também contribuem a manipular na situação concreta (DELPEUCH et al., 2014, p. 201), forçoso é vê-la para além dos contornos de um modelo importado, instituído por seu caráter funcionalista e legitimador, que esconde o arbitrário da instituição.

Outra maneira de entender o argumento é concordar com a assertiva de Bezerra e Grill (2017), para quem a autonomia em relação a outras esferas sociais é categoria associada a um projeto oficial, a uma representação estatal, e, por estar ligada à ideia de democracia, é difundida em razão das expectativas que é capaz de criar. Todavia, tomada fora de sua dimensão histórica e sem distanciamento analítico, a crença na autonomia do direito face à política contribui “para a naturalização e a fixação como critério de avaliação de comportamentos”. Portanto, acreditar na autonomização das práticas pode ser um constrangimento à análise da compreensão social acerca da atividade jurídica: os procedimentos e representações sociais são concebidas por “explicações mitológicas, diferentes sistemas de valores e temporalidades, relações clientelistas, obrigações e conflitos familiares ou trocas que permeiam as formas de sociabilidade cotidianas” (BEZERRA; GRILL, 2017, p. 13).

Para Fontainha, Santos e Oliveira (2017, p. 120), as noções de separação e independência, entre as elites jurídicas e políticas, precisam ser relativizadas porque “os movimentos de racionalização, profissionalização e burocratização das carreiras jurídicas constituem, na verdade, uma barreira – mais ideológica e simbólica que institucional – às posições dirigentes no mundo do direito”, no sentido que o “apego às competências técnicas [...] não produz juristas independentes do poder político, apenas atuam como forte mecanismo de separação entre elites e não-elites do direito”.

A construção progressiva da aproximação entre juristas e políticos seria, ademais, a “forma particular de fazer política” desempenhada pelos primeiros, reconhecida como “requisito para se alçar posições dominantes” em suas carreiras (FONTAINHA et al., 2017, p. 119). Nesse “longo e complexo processo de aprendizado e reprodução de uma forma particular de compor elites jurídicas”, segundo os autores, a independência judicial é compreendida como “apenas um elemento legitimador, menos um freio e mais um mecanismo propulsor de uma forma particular de reprodução de velhas relações de poder” (Id., p. 121).

Pode-se dizer, então, que a independência judicial é a causa da antinomia que perpassa o caso que será analisado nesta tese: ela permite aos desembargadores atuarem

como uma empresa moral da política local (BECKER, 2008; BRIQUET, GARRAUD, 2001; ROUSSEL, 2002; VAUCHEZ, 2004), e por meio de uma economia moral (SCOTT, 1976; BEZERRA, GRILL, 2017; BRIQUET, 2017) possibilita a esses profissionais justificarem suas práticas de proximidade e de vínculos pessoais diferentemente, atribuindo-lhes sentido a partir de outros princípios de estruturação da ordem social.

Para estudar o que se propõe esta tese, ou seja, a construção social do problema da degeneração da política tradicional, no combate à qual os órgãos de Justiça oferecem seus instrumentos, crenças e representações, outro referencial teórico relevante utilizado será o da Sociologia política dos tribunais (COMMAILLE, 2015; ENGELMANN, 2017). Primeiramente, realizar uma Sociologia política visa dar conta da dimensão política dos fatos sociais, ainda que ela seja negada ou dissimulada, em virtude de uma atitude de pesquisa inserida numa comunidade de interesses científicos (LAGROYE et al, 2012, p. 15). Analisar arranjos, dispositivos e instituições demanda o estudo da produção social dos papéis políticos resultantes das práticas sociais, das relações entre os grupos e da aceitação de crenças comuns (Ibid., p. 27).

Para o espaço jurídico, a verdadeira “ciência do político” está sob sua esfera de atuação, eis que o direito serve a sua causa e estabelece seus valores, seus bons fins sociais e a sua razão política. Imposto como meta-razão da sociedade, que transcende o grupo e se manifesta por regras universais que celebram o “tempo longo” do direito, o argumento é mobilizado pelos juristas para desqualificar a política, oposta a ele por ser manifestação de interesses pequenos, porque particulares, na qualidade de ciência do efêmero e do conjuntural (COMMAILLE, 2000, p. 30).

À sociologia política do direito caberia, então, apropriar-se do direito na condição de seu objeto, por ser ele um instrumento privilegiado de revelação do processo político, a fim de compreender a dominação e os modos como o direito a consagra, institucionaliza e agrega valor simbólico para assegurar a manutenção da ordem social e política (COMMAILLE, 2000, p. 33).

A opção epistemológica feita por este trabalho credita a importância crescente da dimensão jurídica na regulação das relações sociais, a partir de um processo paralelo de juridicização, como proliferação da regra do direito, somado à judicialização, que joga no debate político a grande demanda social de resolução de problemas socio-políticos a serem tratados pelo Judiciário. Para se observar o papel do direito no jogo

político, ao mesmo tempo em que se analisam as condições do processo de produção da norma e suas modalidades de uso pelos atores, convém entender o direito como indicador privilegiado de fenômenos mais amplos: ao mesmo tempo em que é modo de estruturação do poder, ao traduzir as relações de força e visões de mundo divergentes, também é produto de processos políticos que levam a essa estruturação (DUMOLIN; ROBERT, 2000).

Valendo-se o discurso jurídico da capacidade de inculcar normas, já que se apresenta como a concepção estatal dominante, reconhecida e legítima, não se pode negligenciar que o processo de produção normativa confere incentivos para as lutas entre os atores pela definição do sentido das regras. Uma sociologia política do direito, segundo defendem Dumolin e Robert, negaria ao direito o poder explicativo que ele afirma ter de si, o que serviria para desconstruir suas representações certificadas, rompendo com a ficção constituída da legitimidade e autoridade social e com sua palavra jurídica imaculada. O direito como arma e objeto de luta, portanto, é recurso mobilizado e convocado estrategicamente pelos atores. Seus princípios funcionam como argumentos a serviço de qualquer concepção política do que deve ser o “justo” e suas modalidades de intervenção.

Feitas essas considerações, crê-se poder problematizar a estrutura de divisão das funções do direito entre vetor de manutenção da ordem social ou vetor de transformação da ordem social (ENGELMANN, 2004): a redefinição dos padrões legítimos da política, transformados pelo voluntarismo tido como necessário diante da hipossuficiência da sociedade (ARANTES, 1999) e pela empresa de moralização orquestrada pelo espaço judicial contra os arcaísmos das práticas políticas locais não prejudica a permanência de uma certa ordem social. Ao contrário, ela é reforçada e reproduzida através da mobilização de redes pessoais e do princípio de reciprocidade como condição de legitimidade entre os agentes do espaço judicial.

Ainda que se pondere a extensão da autonomia judicial em um contexto híbrido e periférico como o em questão, onde a proximidade com a política é condição de ascensão na estrutura judiciária, o espaço judicial mostra-se uma arena eficiente para validar as críticas aos personalismos da política tradicional. Por isso, pretende-se demonstrar de que modo a contestação da política, conforme praticada pelos agentes políticos locais no Brasil, foi instrumentalizada pelo mundo do direito de modo a

construir um repertório crítico e uma concepção alternativa da política, legitimada pela imparcialidade e técnica jurídicas.

Tal técnica, portanto, precisa ser vista como resultado da lógica política, e não como resultado exclusivo da lógica interna do direito. Isso posto, este trabalho pretende compreender a construção normativa acerca da responsabilidade dos prefeitos no Brasil a partir do processo de institucionalização e consolidação dos juristas como intérpretes da “boa política”. Mobilizando os argumentos da “patologia” da política tradicional, e “oferecendo” suas competências “técnicas” e sua “neutralidade” política, esses agentes credenciam-se a operar uma nova agenda de “racionalização” e de “modernização” da administração pública que, supostamente, levaria ao fim o clientelismo, a corrupção e todas as “imoralidades” que os interesses de grupos políticos locais impõem. No entanto, o modo através do qual esse grupo torna-se autorizado a dizer do que se trata a “boa política” passa pelo estabelecimento de uma série de vínculos de solidariedade entre si e com outros agentes políticos: o apelo às relações personalistas é indispensável para a circulação e a detenção dos recursos raros.

Concretamente, será abordado o processo de institucionalização de um tribunal de prefeitos no Sul do Brasil, desde 1992 (data de sua criação) até 2016. A instituição, com vistas a evitar sua visão reificada (LACROIX; LAGROYE, 1992), é tomada aqui no sentido socio-histórico, entendida não como uma totalidade alcançada, coerente e estável, mas como uma totalização perpetuamente em curso (CHEVALIER, 1993, p. 140). A instituição não se confunde com o direito, de modo que não basta analisar a Constituição, as leis e os regimentos para entender seu funcionamento, como uma abordagem estritamente jurídica poderia supor. Seria aderir ao “espírito de Estado”, que Bourdieu define como o principal obstáculo ao conhecimento científico sobre o Estado. Impõem-se, por conseguinte, estudar “caso a caso o encontro dinâmico entre objetividade (instituição) e os investimentos das quais ela é objeto” (LAGROYE; OFFERLÉ, 2001, p. 15). Em outras palavras, a co-construção entre atores e instituições, que traduziriam “as transações implícitas e explícitas entre todos aqueles cujos recursos os colocam em posição de tomar parte nos jogos, independentes e interdependentes, contribuindo à sua definição” (LACROIX, 1992, p. 48).

Outro fator particularmente importante no caso observado, é que o começo das instituições não deve conduzir a uma explicação teleológica delas, que as pretenda reduzir às funções para as quais foram criadas. A capacidade que têm de se

autonomizarem de seus fundadores é inerente à institucionalização (DULONG, 2012, p. 31). Sua continuidade não é apenas uma ficção, mas principalmente é objeto de lutas relativas à legitimidade da instituição, por exemplo, pela disputa de sua vinculação a alguma herança simbólica (Id., p. 54).

Assume-se aqui a perspectiva que entende que a disposição punitiva dos magistrados derivou de uma construção teórica e institucional que privilegiou os Tribunais de Justiça como responsáveis por avaliar a conduta dos políticos. Trata-se de uma tradição historicamente construída que legitimou a crítica da política por intermédio dos tribunais, na condição de espaços de constestação ético-político-eleitoral e de mobilizações estratégicas dos atores sociais. Por isso, parte central deste estudo consiste em, além de refazer a gênese de uma Câmara Criminal criada para julgar prefeitos, atentar às propriedades sociais dos agentes que a compuseram. Dessa forma, além dos macrofatores que estruturam a conformação institucional, a exemplo da origem social e da quantidade de capitais disponíveis como trunfos para os agentes, serão contemplados também os micromecanismos que operam sobre eles, como as crenças e as representações de que se valem para dar sentido às suas práticas.

Assim, a empresa de moralização que se percebe nos discursos dos agentes desde sua instalação, agrega na sua composição dois tipos de juízes. Inicialmente, aqueles mais identificados a uma “tradição jurídica” (ENGELMANN, 2004) hegemônica no espaço estudado até os anos 1980-1990. Eles se agrupam em torno de características sociais muito homogêneas. Identificam-se pelo pertencimento a famílias tradicionais, de onde provinham historicamente os membros da elite do direito no Rio Grande do Sul. Costumam ser sociabilizados no mundo do direito já em casa, devido à ocorrência frequente da presença de parentes com cargos na administração do estado. Possuem recursos econômicos relacionados à propriedade de terras e são majoritariamente formados em escolas e associações católicas. O estabelecimento de alianças políticas e sociais, possibilitadas pela reconversão de seu capital familiar e jurídico em capital político, é o mecanismo predominante para a manutenção de prestígio e dominação.

O segundo tipo de juiz da Câmara Criminal da qual observamos a formação e o desenvolvimento das atividades, é percebido entre os novos agentes recentemente nomeados. Comparado ao primeiro grupo, tem perfil caracterizado pela detenção de menos capitais sociais e econômicos: não pertencem a grandes famílias jurídicas,

tendem a nascer e estudar Direito em cidades do interior. Contudo, dispõem de fortes investimentos em títulos acadêmicos, na docência em faculdades do interior, e em circulação internacional aliada à produção intelectual, geralmente relacionada aos temas que circundam as matérias em discussão na Quarta Câmara.

A transformação das propriedades sociais dos juízes nomeados produz efeitos na compreensão do papel do tribunal: a “pedagogia da coisa pública” da origem foi substituída pelos discursos da eficácia da gestão pública e do combate à corrupção. Contraposto ao “modelo das virtudes médias” (BANCAUD, 1993, 2002), através do qual juízes seriam reconhecidos pelo *habitus* de inércia, moderação e reprodução da ordem através de suas decisões, especialmente quando envolvem o mundo político, percebe-se nos perfis sociais dos magistrados observados uma “disposição” para a transformação das práticas políticas correntes, através da mobilização da ideia da moralização da política.

No lugar da autonomização ao mundo da política provocada pelos novos agentes em razão das origens sociais diversificadas, conforme identificado pela literatura (BRIQUET, 2001; ROUSSEL, 2002; VAUCHEZ, 2004), o que este trabalho percebeu como efetivamente explicativo foi o voluntarismo moralizador presente sobretudo entre os perfis tradicionais, em tese mais próximos à política, que deram origem à Câmara. A autonomia, conforme aqui empregada, é mais uma categoria de Estado do que motivação para inovação institucional. Assim, a atuação da Quarta Câmara é justificada por uma empresa de moralização da política comum aos magistrados, imposta como dever profissional, uma vez que, segundo sua lógica interna, cumpre ao direito definir e autorizar os valores políticos legítimos.

Se a mudança percebida (entre o magistério da coisa pública para o combate à corrupção) pode decorrer em parte da alteração de dispositivos institucionais e normativos, entender a situação apenas a partir desses fatores implica reduzir a complexidade da dinâmica das relações que são objeto desta tese. Defende-se aqui, portanto, que uma parcela importante da conversão de propósitos que se opera na Câmara Criminal é efeito da mudança nas características sociais de seus componentes.

Outro ponto fundamental do trabalho consiste em sublinhar que a transformação nos quadros de composição da Câmara altera o mundo das práticas políticas legítimas, bem como a concepção da sua própria função, entretanto, mantém inalterada a estrutura social que permite tal crítica da política. Quer-se dizer, com isso, que além de não

revelarem afastamento da política, sugerem novas modalidades de mobilização das práticas tradicionais de recurso a relações pessoais. Em outras palavras, ressignificam a magistratura como instância de validação e crítica da política, enquanto conservam a lógica personalista para reproduzir e acumular capital e autoridade jurídicos.

Frente a aparente antinomia que se apresenta, de um corpo de juristas que se incumbem da tarefa de moralizar a política, muito embora valha-se de relações de interconhecimento no contexto de proximidade em que se desenvolve o objeto desta tese, impõem-se mobilizar a ideia de economia moral. Através dela são considerados, para além das definições estatais, os modos de justificação adotados pelos agentes para dar sentido a diferentes princípios e lógicas de organização de domínios sociais justapostos, dotados de fronteiras mais fluidas do que a representação oficial sobre eles faz crer.

Diante do exposto, quais seriam as condições de possibilidade para o estabelecimento e a consolidação, em um contexto híbrido e periférico, de uma empresa de crítica da política pelo Judiciário? A *problemática* estabelecida por este trabalho, portanto, consiste em averiguar, no caso concreto, por quais mecanismos a magistratura eleva-se à instância de seleção e legitimação da política local, no Rio Grande do Sul.

Dissociada da literatura que trata do tema do julgamento da política, a qual aponta a independência e a autonomia provocadas por transformações na carreira e na estrutura das instituições judiciais como causa da definição jurídica da política, a *hipótese* deste trabalho envolve a compreensão da recodificação das relações entre o juiz e seu entorno, no contexto específico de interconhecimento e proximidade da configuração social observada. Para tanto, considerar os princípios de estruturação social, os papéis, as regras, as disposições, os recursos, as crenças e representações dos universos práticos e simbólicos colabora no entendimento da posição social dos agentes e de suas cadeias de interdependência.

O espaço dos julgamentos da política deve muito mais às proximidades e disputas entre os atores judiciais, políticos, jornalistas e profissionais da gestão pública do que a um empoderamento mítico e normativamente esperado do Poder Judiciário para resolver disputas políticas. Por conseguinte, esta *tese* sustenta que a mobilização da moral e da técnica pelo direito, em um ambiente de crise da política, legitima os juristas a interferirem, sendo até mesmo levados a tanto por meio de um “modelo de excelência profissional” que valoriza os magistrados mobilizados na causa. O uso da técnica e do

profissionalismo jurídicos, se em outras conformações nacionais estão fundados na credibilidade decorrente da autonomia perante o espaço político, aqui operam em sua dimensão instrumental e tutelar, legitimado pela “necessidade” provocada pela “degenerescência” da política.

A fim de enfrentar as questões levantadas, o recorte empírico deste trabalho delimita atenção sobre as configurações das disputas pela definição das modalidades legítimas de exercício da política, que ocorrem no espaço de institucionalização da Quarta Câmara Criminal (4CC), do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS). Os julgamentos de crimes de prefeitos do Rio Grande do Sul relacionam-se com os usos feitos no espaço da mídia e pelos atores políticos locais, ora simplesmente negando a autoridade dos juízes sobre a questão, ora percebendo as inovações judiciais a partir dos recursos das lógicas de ação política: entre a estigmatização dos concorrentes e a autodeclaração de conformidade à lei. Valendo-se de abordagens quantitativas e qualitativas, esclarecidas no contexto dos capítulos, os perfis sociais dos agentes, o peso do capital de relações sociais, suas representações do jogo e os princípios que estruturam os espaços são reconstruídos.

Esta tese encontra-se dividida em seis capítulos. Um breve panorama pode ser estabelecido da seguinte forma: no Capítulo 1, são observados um conjunto, extenso, porém exemplificativo, de trabalhos que se acumularam ao longo das décadas sobre as “disfuncionalidades” e “patologias” do sistema político brasileiro. A despeito de tratar-se de um capítulo dispensável para a compreensão do argumento central da tese, demonstra bem como esse repertório de referências críticas à política são mobilizadas: esvaziadas de seu contexto de produção e de suas condições de emergência, servem aos juristas como meros argumentos de autoridade na fundamentação de suas doutrinas e na justificação da imprescindibilidade de suas soluções técnicas. A volumosa coleção de “profetas do pior” (GARCIA JR., 1993) é mais um elemento que ratifica e torna incontestável o “diagnóstico” da crise da política, perante o qual o saber jurídico seria instrumento para sua necessária transformação.

O Capítulo 2 aborda o papel dos juristas como vetores da violência simbólica, no sentido de que se valem da posição de agentes autorizados a legitimar o mundo social e as concepções de política para interferir no Estado e no espaço do poder. A partir das constatações da crise da política, por meio de seus atributos de conhecimento técnico, desinteresse e neutralidade, empreendem a moralização dela. Se um processo

de despolitização se inicia com a suplência dos juristas na definição do sentido correto da política, percebe-se uma procedimentalização e tecnicização dos novos métodos legitimados de se fazer política. Como a configuração periférica e híbrida do caso nos faz perceber, a mobilização da neutralidade, da autonomia e da independência, no caso observado, precisa ser compreendida como representação oficial da profissão: na realidade, a regularidade tende a ser a mobilização de redes pessoais e a proximidade com os espaços do poder.

O processo de institucionalização, consolidação, “glorificação” e contestação simbólica de uma Câmara Criminal para o julgamento de prefeitos, no estado do Rio Grande do Sul, no período compreendido entre 1992 e 2016, é o tema do Capítulo 3. Além disso, a observação das propriedades sociais dos desembargadores que a compuseram e a ocorrência de transformações desses padrões no período recente, colaboram a compreender as concepções e os esquemas de percepção desenvolvidos pelos magistrados para definir a política, a justiça, suas profissões e seus vínculos pessoais.

O Capítulo 4 pretende salientar as categorias nativas das percepções jurídicas e o modo como o direito opera como vetor da institucionalização da vida política local. Observando as regularidades que conformam as tomadas de decisão sobre a política, estuda o conjunto dos 2.206 julgamentos realizados pela Câmara no período observado, de modo a problematizar as representações oficiais que a instituição oferece. Ainda que as condenações sejam parte ínfima no universo, a prevalência entre elas de desvio de verbas, fraude à licitação e contratação irregular sem concurso público, revelam o discurso performativo e o papel moralizador desempenhado pelos juristas no enfrentamento das práticas políticas ilegítimas.

Na sequência, o Capítulo 5 vai dedicar-se às representações que o espaço político local desenvolve a respeito dos julgamentos de suas práticas de governo. As contestações mais frequentemente mobilizadas foram agrupadas em torno de seis tipos de resposta dos agentes políticos: o vitimismo; o tradicionalismo heróico; o familismo político; as redes de reciprocidades; o clientelismo; o bom governo.

Por fim, o Capítulo 6 discute os usos decorrentes da mobilização dos tribunais no julgamento das práticas políticas, especificamente, ponderando sobre o papel dos advogados de defesa de prefeitos, das empresas de consultoria em direito público e do jornalismo de investigação. A empresa de moralização da política é efetivada a partir da

cooperação e da concorrência desses agentes, que colaboram para recodificar o jogo local.

CAPÍTULO 1 - O ARCAÍSMO: UM REPERTÓRIO CRÍTICO PERENE

O presente capítulo destina-se a revisitar o conjunto de análises críticas das práticas políticas no Brasil. Se sua leitura não é imprescindível para a compreensão do argumento central desta tese, ela auxilia muito a observar a complexidade de um debate enraizado nas Ciências Sociais do país. Revela, ainda, que as particularidades da “identidade brasileira” e os modos de fazer política são partes constitutivas das preocupações analíticas feitas sobre o Brasil, atravessando domínios disciplinares, momentos históricos da realidade nacional, linhas de interpretação e conclusões distintas sobre os efeitos que causam.

O intuito desta seção, portanto, é fornecer indícios para compreender que, apesar de ser um debate complexo e plural, ele é mobilizado pelos juristas e demais empreendedores da crítica da política descontextualizado de suas condições de produção, tomado de forma reducionista, como um diagnóstico dos arcaísmos da política, denunciado como crise a ser sanada pelos códigos e procedimentos do direito. Por isso, categorias retiradas desse rol de argumentos críticos, mencionadas nesta seção, serão utilizadas por juristas (v. Seção 2.2) com vistas a desqualificar os políticos e a política, ao passo de uma valorização profissional dos juristas e uma dignificação das funções da Justiça.

Os juristas, na condição de portadores dos princípios morais mobilizados contra as práticas políticas “desviantes”, apropriam-se de um repertório de “patologias”, apresentando o direito como o intermediário institucional e moral legitimado para oferecer as soluções técnicas e jurídicas, o “remédio” à crise dos poderes políticos. A descrença de que padecem os poderes eleitos, cuja legitimidade popular assenta nas urnas, encontra na suplência do Judiciário, legitimado racionalmente por méritos reconhecidos por concurso público, a capacidade de assegurar a integridade do Estado.

Por isso, revisitar as ideias do atraso institucional decorrente da herança ibérica e da inaptidão brasileira à democracia, por exemplo, fornece elementos para refletir sobre a construção profissional e ideológica das visões jurídicas dominantes sobre a política no Brasil (VOMMARO, 2010, p. 9). Nesse sentido, crê-se contribuir a uma problematização dessa leitura jurídica de que a política é o espaço privilegiado de relações patológicas,

mostrando que se trata de uma visão simplificadora e estigmatizante, que reflete na verdade as lógicas e questões dos espaços sociais onde são produzidas e reproduzidas, em vez de descrever fielmente as práticas políticas (Ibid., p. 7).

1.1 A revisão da política em contextos de interconhecimento

A definição das práticas políticas tradicionais, a exemplo do “clientelismo”, não se exaurem em suas concepções clássicas, segundo as quais trata-se meramente de relações políticas personalizadas, entre atores dotados de recursos desiguais, na qual ocorrem trocas de bens, geralmente públicos. Além desses elementos, o vínculo é regulado por princípios morais mobilizados de modo contraditório pelos atores engajados nessa relação e por aqueles exteriores a ela, que a denunciam como desviante ou patológica. Importa, assim, ampliar a perspectiva da denúncia; ressaltar que a relação política tradicional é dificilmente dissociada de uma intenção moral; e, especialmente, indagar em que medida os diagnósticos intelectuais da patologia da política são mobilizados na condição de crítica das práticas dos adversários, na luta política.

A partir do propósito de analisar criticamente a construção social e histórica das categorias, Combes e Vommaro (2015) defendem um exercício fundamental para desnaturalizar o clientelismo: será melhor observado se atentarmos à realidade social e política concreta; à descrição dos casos e das práticas dos atores. Realizando uma história intelectual do conceito, os autores apresentam os primeiros estudos etnográficos sobre relações pessoais em sociedades tradicionais, seguidos da posterior ênfase acadêmica nas sociedades mediterrâneas para, enfim, abordar a apropriação do clientelismo pela Ciência Política, até os recentes trabalhos sobre *vote buying*. Data do pós Segunda Guerra, o reconhecimento pela Antropologia sobre o modo como os vínculos de parentela e de amizade compunham parte significativa da vida política, principalmente no nível local e até mesmo em sociedades modernas. Coube a Wolf (1966) duas inovações centrais: a primeira sobre a importância dos vínculos entre o local e o nacional, para entender as funções das instituições e das práticas políticas e econômicas, e a segunda sobre a capacidade que as estruturas informais têm de agir paralelamente às formais. Através da articulação entre os resultados etnográficos locais com as análises de escalas mais

abrançentes, Wolf demonstrara que, na ocasião da ausência do poder central por meio de instituições formais, obrigações coletivas informais se impunham através da forma de alianças de amizade ou compadrio.

O olhar funcionalista de Foster (1963) identificava nas relações de vínculos assimétricos, do mundo rural no México, a estabilidade daquele sistema social, na medida em que garantia o acesso aos bens e serviços desigualmente distribuídos. Foster contribui para a distinção entre o discurso normativo e ideal da representação pelo grupo do efetivo comportamento na relação patrão-cliente. A distância entre o relato dos atores e a relação de força real não pode ser desconsiderada a partir de então. Já o trabalho de Pitt-Rivers (1961), na Espanha, permite observar que a comunidade é um conjunto complexo de relações interpessoais moldadas por valores como honra, vergonha, amizade e respeito. Desse modo, mais do que a mera troca de dons e contradons, por definição assimétrica, as relações políticas personalizadas importavam uma simetria das prestações imateriais, uma vez que os princípios morais vigentes junto à comunidade faziam ambos atores, patrão e cliente, ganharem com o aumento de seu prestígio.

Merece menção ainda a contribuição de Bailey (1971) sobre o engajamento de clientela através das máquinas políticas locais, na Índia. Pela primeira vez, o interesse /desinteresse do cliente foi considerado numa relação de clientela, distinguindo-se entre os *noyau*, vinculados por engajamento moral, leais ao patrão porque têm seu destino atrelado ao deste; da *entourage*, clientes de segunda ordem, ligados por engajamento instrumental mediante estratégia calculada e suscetível de afastamento provocado por oferta mais benéfica de outro patrão.

As sociedades mediterrâneas foram objeto privilegiado e originaram campo de estudos específico, que buscava compreender a matriz das particularidades e dos traços característicos dessa região, geralmente articulada em termos de sentimentos. Identificou-se, em meados dos anos 1980, o caráter etnocentrista desse “trabalho de construção científica de uma região do mundo e de institucionalização de instrumentos e abordagens para estudar sociedades ocidentais ‘menos desenvolvidas’” (COMBES; VOMMARO, 2015). Tal organização social propiciaria a criação de solidariedades horizontais e suplantaria outras formas de organização, como étnica ou de classe. As identidades coletivas, ausentes, eram substituídas por fortes vínculos individuais dos membros com o chefe.

A mudança de escala operada pela apropriação do clientelismo pela Ciência Política deveu-se a ampliação do enfoque: dos fatores situacionais das relações interpessoais à abordagem estrutural-funcionalista, a fim de apreender as relações entre grupos e organizações e a manutenção de regimes políticos. Dessa nova perspectiva, surgiu a nomenclatura dos sistemas clientelares: feudal; patrimonial (tradicional ou moderno); industrial. O conceito passou a ser entendido como causa e consequência do subdesenvolvimento, encontrado principalmente em economias de subsistência, onde padrões controlam recursos vitais e têm interesse na manutenção do *status quo*. No entanto, o *ethos* clientelista manifestaria-se também em sociedades plenamente desenvolvidas, nas quais houvesse presença de grupos “culturalmente inclinados” à busca de atalhos como estratégia individual ou familiar para as trocas políticas. De acordo com a Ciência Política dominante, esse modelo acarreta obstáculos ao desenvolvimento político e outras patologias mais severas, como a corrupção.

Quanto aos atores do clientelismo, Combes e Vommaro (2015) sublinham as máquinas políticas como as organizações de convivialidade que reproduzem elites locais. Através delas são fidelizados os clientes, os quais virão a ser mobilizados em períodos eleitorais, por meio de redistribuição de incitações materiais. O patrão, ator clássico nos estudos de caso norte-americanos, é favorecido pela ausência de administração profissional, quando pode distribuir empregos públicos em troca de apoio político. O intermediário, ator responsável pela mobilização das bases, é figura central desse complexo círculo de sociabilidade tradicional: ele domina códigos simbólicos de modo a saber demonstrar sua habilidade em mediar e conciliar reivindicações locais particularistas e a redistribuição dos serviços públicos fornecidos pelas instituições centrais.

O cliente, por muito tempo observado como “dominado” por meio do olhar miserabilista da política em meios populares, hoje é observado menos em razão dos efeitos da relação clientelar do que pelas maneiras como essa relação é percebida e forjada por seus protagonistas. Atenta-se, portanto, muito mais à dimensão simbólica das trocas e aos julgamentos morais que conferem os princípios de percepção e de apreciação do mundo social dos atores que participam dessas relações políticas: ou seja, aos conjuntos de ações, avaliações e crenças que permitem entender como as instituições são mobilizadas pelos cidadãos. Em geral, clientes se autodefinem como reconhecedores e

colaboradores de dirigentes que prestam “ajudas”. Para Combes e Vommaro, denunciar como “clientelistas” certas práticas é o papel desempenhado pela classe média, portadora de princípios morais mobilizados contra as práticas “desviantes”, que participa da relação clientelar, assim, na função de codificadora moral e jurídica.

A importância do poder privado como obstáculo à construção de uma ordem pública é argumento que há muito vem sendo utilizado pelos pensadores do Brasil para explicar a ordem social. O modo como o argumento é apropriado pelos juristas, no entanto, através de uma naturalização do diagnóstico do arcaísmo político, tem-nos feito negligenciar os efeitos performativos que desempenha o clientelismo, como a série de instituições que são criadas para combatê-lo e as contingências sociais dessa inovação. Além disso, entender o coronelismo, o clientelismo e as demais práticas políticas atrasadas como uma herança tradicional da sociedade brasileira, que dificulta sua institucionalização e prejudica o funcionamento do Estado a partir de uma ordem racional-legal e do universalismo de procedimentos, é dar razão à tese, já superada, que estigmatizava como sociedade atrasada aquela que não conseguia impor os princípios democráticos aos personalistas. Restando já comprovada a dissociação entre burocratização e fim do clientelismo, e admitindo-se que as relações pessoais seguem operando inclusive em sociedades centrais contemporâneas, manifesta-se a importância de observá-las como código de significação de culturas locais (BRIQUET; SAWICKI, 1998), e em seus aspectos instrumentais, capazes de produzir modificações no modo como as estruturas formais operam (BEZERRA, 1995, p. 42).

1.2 O arcaísmo enraizado

A denúncia das práticas políticas conforme são exercidas, no Brasil, é tradição antiga de investimento dos atores políticos. A bibliografia constata, desde o período colonial, a mobilização de acusações contra o poder estabelecido como forma de contestação. Como aponta Fleck (2011, p. 20), mesmo a camada dominante local que ascendeu aos altos postos nas minas, graças à política pombalina, e deu origem à Inconfidência Mineira já em 1789, é identificada pela denúncia do exercício da política portuguesa em solo brasileiro. Ainda que a literatura entenda que essa elite mineira tenha, depois de alçada ao poder local, “tornado o Estado instrumento de seus interesses

particulares” em nome de uma estratégia de inserção política, ela insurgiu-se contra a Coroa e rompeu com o governo central, por não “tolerar a drenagem das riquezas que engendrava pobreza e vexações aos colonos” (FLECK, 2011, p. 25).

Igualmente, durante a maturação do processo de independência do Brasil, a figura de Hipólito José da Costa reúne as principais “reflexões pragmáticas sobre os problemas econômicos, comerciais e monetários ‘brazilienses’” (ALMEIDA, 2011, p. 51). Fundador do primeiro jornal do país, o *Correio Braziliense*, cujo “fim precípua era o de promover o progresso do Brasil, erguendo-o de colônia a nação” (Ibid., p. 60), Costa criticava “o espírito áulico visível no empreguismo público, e combateu a corrupção, batendo-se pela publicidade da ‘administração da Fazenda Real’ (LEME, 2011, p. 42). Por meio de sua função editorial, “construiu uma visão consistente do Brasil da época, apontando seus principais antagonismos e possíveis soluções”, numa eficaz “afirmação de autonomia” (Ibid., p. 39). Como ilustração de sua insistência da necessidade de mudança administrativa, cabe mencionar sua defesa da “adoção do tribunal do júri como o meio de corrigir a um tempo o deslance dos governadores e a sujeição da Justiça letrada” (Ibid., p. 41).

A atuação política e intelectual de Joaquim Nabuco, por sua vez, inserida no contexto de mudança institucional da Monarquia para a República, é outro marco na interpretação da identidade brasileira. Segundo Marson (2011, p. 63), Nabuco foi o sistematizador e divulgador dos quatro grandes argumentos mobilizados por viajantes e memorialistas do Brasil do século XIX, quais sejam: 1. “a sociedade imperial preservou uma incômoda herança da colonização portuguesa que impossibilitou o desenvolvimento modelar da nação brasileira”, caracterizada na manutenção da “grande propriedade territorial, na monocultura, na escravidão e seus resíduos”; 2. “o descompasso entre as instituições políticas [...] e a nação brasileira”, geradora de uma “exclusiva incompatibilidade” entre o ‘liberalismo’ importado da Europa e as práticas “aqui preservadas do cativeiro de africanos e de seus descendentes”; 3. a importância de “retomar as etapas históricas percorridas pelas nações europeias”, apesar “do ritmo desencontrado”, a fim de alterar “as instituições sociais que o Império herdou do passado colonial” que reproduziam o “antigo regime” no país; e 4. a abolição da escravidão de 1888 como o efetivo nascimento do Brasil.

Para Nabuco, a escravidão “desvirtuou o liberalismo e a monarquia parlamentar, e engendrou uma ‘paródia de democracia, uma nação sem povo’ e sem vontade nacional” (MARSON, 2011, p. 68). Além disso, “degenerou os partidos”, veículos de interesses pessoais; “fez do sistema representativo um ‘enxerto de formas parlamentares num governo patriarcal’ subjugado pelo poder pessoal do imperador absoluto”; e acarretou todos os problemas da monarquia, creditados às circunstâncias históricas e orgânicas da Nação, ou ao passado colonial (Ibid., p. 69). Suprimir a escravidão e promover uma lei agrária de “democratização do solo”, portanto, era o modo de realizar um “trabalho de regeneração do corpo atrofiado da nação” e “apagar os efeitos de um regime, que há três séculos é uma escola de desmoralização e inércia, de servilismo e irresponsabilidade para a casta dos senhores” (Ibid., p. 70).

Muito embora Souza (2015) insista sobre a vinculação das interpretações mais difundidas sobre o Brasil ao conservadorismo elitista das teorias da modernização, que chama de racismo científico, poderíamos ainda referenciar pensadores associados a outras tradições para verificar a permanência dos diagnósticos de arcaísmo social e inaptidão para a política “ocidental”. Por exemplo, n’*Os sertões* de Euclides da Cunha, que segundo Madeira (2011, p. 101) “sentia-se investido da missão de impulsionar as reformas, de modernizar”. Representava-se na obra o assombro intelectual frente “à terra ignota”, aos “recantos ignorados do país”. É mobilizada, assim, uma das categorias explicativas do país, “um dos mais persistentes mitos sobre a nacionalidade”: fundada “nos confins, no miolo do Brasil, nos sertões do Nordeste, recanto considerado atrasado, onde haveria uma sociedade rústica, isolada e distante do processo civilizador que se desenrolava no litoral sob a influência europeia” (MADEIRA, 2011, p. 100).

Não somente para a literatura brasileira, a orientação para a constatação e a solução dos dilemas nacionais também ocorre, a partir da década de 1920, entre os pensadores “radicais” pioneiros, marginalizados do mundo acadêmico possivelmente em virtude de suas “lealdades partidárias”, a exemplo de Heitor Ferreira Lima, Astrojildo Pereira, Leôncio Basbaum, Nelson Werneck Sodré, Ignácio Rangel, Rui Facó e Everardo Dias, entre outros (PERICÁS; SECCO, 2014).

É bastante provável que a associação ao conservadorismo decorra de leituras como a feita por Oliveira Vianna, “cheia de preconceitos ideológicos e uma vontade excessiva de adaptar o real a desígnios convencionais”, segundo afirmou Buarque de

Holanda. Conforme Oliveira Vianna (1987a, p. 142), “o sentimento do interesse coletivo, a preocupação do bem geral é [...] um ‘complexo cultural’, cuja inexistência nas tradições levará a atividade política ao personalismo”, aos interesses privados. É compreendido pelo autor como “condição preliminar de qualquer regime democrático”: não havendo este “elemento culturológico essencial, a estrutura democrática fracassará”.

Ainda sobre o “complexo cultural”, Oliveira Vianna o entende como “pressuposto funcional de uma estrutura democrática moderna”, idealmente “anterior e preliminar à instituição do Estado”, uma vez que demonstra “a capacidade do cidadão de sacrificar os seus egoísmos naturais e os seus interesses pessoais (de indivíduo, de família ou de clã) aos interesses gerais a que ele pertence”. Sentencia o autor, também, que sem essa “base preliminar, é certo que a estrutura democrática, seja qual for o tamanho do grupo, degenera e se corrompe”. Essa capacidade ou consciência do bem coletivo não é, segundo ele, “um traço político muito generalizado entre os povos que, pertencentes à nossa civilização, possuem instituições democráticas” (Ibid., p. 143).

No que respeita aos “usos e costumes da nossa vida pública”, Oliveira Vianna (Ibid., p. 155-156) afirma que a maior parte deles são gerais, no sentido que “dominam toda a nossa vida política e inspiram o dinamismo íntimo da nossa democracia rudimentar e dos seus partidos clanificados” e pertencem, ainda, “à essência mesma da nossa política de clã, com as suas agitações de campanário”. Denomina tais práticas de “nosso direito público costumeiro”:

É o caso do costume das atas falsas. É o caso da tradição das urnas quebradas e dos tumultos eleitorais. É o caso – na esfera estadual – da tradição da polícia civil como cargo de confiança do partido dominante, tradição que nos dá o tipo do “delegado nosso”. É o caso do costume do inquérito abafado, consequência da mesma tradição da polícia função partidária – e não social. É ainda o caso de outros costumes nascidos na nossa mentalidade clânica, que a definem e especificam – como o sinecurismo parlamentar; o burocracismo orçamentívoro, que cria o tipo dos extranumerários “encostados” e sem função; as derrubadas dos adversários dos cargos de confiança; o incondicionalismo e as famosas injunções partidárias, que têm levado os nossos políticos, mesmo os de graduação, a muita falta de coerência, de decência e mesmo de vergonha”.

Critica o distanciamento dos “elaboradores do direito escrito”, que das “capitais litorâneas, do Parlamento e das Universidades”, criam as leis para o nosso povo, desconsiderando as práticas sociais. Para Oliveira Vianna, os legisladores entendem tais

práticas como “formas aberrantes ou retardadas, ilegais ou deturpadas das suas belas regras, dos seus belos princípios, dos seus belos mandamentos, dos seus belos ideais e ‘sonhos’ ” e por isso não as contemplam em suas construções jurídicas. Apesar disso, essa “culturologia política” penetra “a psique e constitui-se determinante da conduta quotidiana na vida pública, não só no povo-massa, como mesmo nas elites superiores”.

Os costumes, instituições e usos sociais formariam, para Oliveira Vianna (1987a, p. 157), um sistema costumeiro que determinaria a conduta, “orientada em inteira desconformidade com os padrões teóricos estabelecidos pelo direito escrito das elites nas suas Cartas Constitucionais”. O autor compreende tais discordâncias como “reações profundas, porque reveladoras da subordinação do nosso povo-massa a uma outra formação cultural, que é a do seu direito público costumeiro”, anterior às leis “de pura inspiração exógena” que pretendem alterá-lo, considerando-o como forma atrasada de vivência política.

De acordo com Oliveira Vianna (1987a, p. 158), essas práticas sociais costumeiras “buscam as razões do seu dinamismo em pequenas instituições locais, a que damos o falso nome de ‘partidos’: - os partidos dos chefes municipais, os partidos dos ‘coronéis’”. Sendo as “unidades elementares da nossa vida política”, os partidos são compreendidos pelo autor como “pequenas corporações ou associações de fins exclusivamente políticos e eleitorais, agindo dentro de um âmbito geográfico que não ultrapassa, em regra, a área de um município”. A história, a estrutura social e a psicologia política conformam o comportamento do povo, atesta o autor. Para ele, “são nossas elites que estão iludidas, exigindo dele o que exigem: quando descumpre as instituições que lhe outorgam, não se trata de corrupção; trata-se de determinismo social, pura e simplesmente” (Ibid., p. 162).

As “determinantes” seriam, a seu ver, invioláveis e irredutíveis, de modo que seriam inúteis os esforços dos legisladores que as ignoram ou desconhecem, “como o esforço do indivíduo que quisesse pela simples magia dos seus encantos, parar o ritmo das ondas no oceano ou deter a marcha dos astros no firmamento”. O conhecimento das determinantes seria essencial, portanto, à ação de todos os que exercem uma função dirigente na sociedade. Essa é a razão pela qual há cem anos o idealismo dos legisladores faz fracassar as construções jurídicas: “não a querem estudar nas leis essenciais de sua formação e não a querem respeitar nas linhas estruturais do seu caráter”. Constituiria

nessa “reação silenciosa e admirável contra o ‘marginalismo’ das suas elites”, mas apenas nela, a verdadeira soberania e democracia de que “nosso povo é capaz” (Ibid., p. 163-164).

1.3 Gênese conservadora, mobilizações plurais

O “clássico de nascença” que se torna *Raízes do Brasil* (BUARQUE DE HOLANDA, 1995, p. 10-11), segundo Antonio Candido, trouxe “a denúncia do preconceito de raça, a valorização do elemento de cor, a crítica dos fundamentos ‘patriarcais’ e agrários, a desmistificação da retórica liberal”. Em análise sobre os “fundamentos do nosso destino histórico”, mostra as origens remotas de traços como o personalismo, causa da “frouxidão das instituições e da falta de coesão social”, e de sua existência “desde sempre”, para criticar a nostalgia de um passado “mais ordenado” mobilizada por quem o considera “defeito do nosso tempo” (Ibid., p. 13).

Candido argumenta que oscilamos entre dois polos, tendendo “de maneira contraditória para uma organização administrativa ideal, que deveria funcionar pela virtude impessoal da lei, e para o mais extremo personalismo, que a desfaz a cada passo” (Ibid., p. 19). Considerando nossa propensão ao caudilhismo, que intervém no processo democrático como forma suprema de personalismo e do arbítrio, afirma que a eliminação das “raízes” é imperativo do desenvolvimento histórico, já que “nosso passado é um obstáculo” (Ibid., p. 20).

A obra de Buarque de Holanda (1995, p. 29) defende a ideia de que a “tentativa de implantação da cultura européia em território, dotado de condições naturais, se não adversas, largamente estranhas à sua tradição milenar, é, nas origens da sociedade brasileira, o fato dominante e mais rico em consequências”. Parte do suposto de que a cultura da personalidade é “característica bem peculiar” na península ibérica, atribuindo grande importância à autonomia e ao valor de cada um. Disso resultaria “a singular tibieza de todas as associações que impliquem solidariedade”, uma vez que “em terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (Ibid., p. 32).

Porque a “falta de coesão na nossa vida social não é um fenômeno moderno” não fazem sentido “as criações engenhosas do espírito” que imaginam a “volta à tradição como defesa possível contra nossa desordem”. De acordo com Buarque de Holanda (1995, p. 33), esses eruditos veem em “nossa incapacidade de organização sólida” a falta da única ordem que lhes parece eficaz. Pondera, então, que a “hierarquia que exaltam é que precisa de tal anarquia para se justificar e ganhar prestígio”.

No desenvolvimento da obra, o autor demonstra a “radical incompatibilidade” entre os sistemas importados de países “mais avançados” e o patriarcalismo e personalismo que operam no Brasil “por uma tradição de origens seculares”. À semelhança das famílias patriarcais, o “todo indivisível que são as facções” dá-se onde preponderam os vínculos biológicos e afetivos que vinculam chefe e descendentes. Nessa associação, os indivíduos unem-se “por sentimentos e deveres, nunca por interesses ou ideias” (Ibid., p. 79).

O autor defende a ideia de que a família patriarcal é o modelo para as relações sociais, inclusive na vida política. Argumenta que esse grupo é poderoso ao ponto de influenciar os indivíduos “mesmo fora do recinto doméstico”. Como a entidade privada precederia sempre a entidade pública, esse grupo organizado em função de preferências baseadas nos laços afetivos, provocaria uma “nostalgia” que “marca nossa sociedade, nossa vida pública, todas as nossas atividades”. Na condição de “único setor onde o princípio de autoridade é indisputado, a família colonial fornecia a ideia mais normal do poder, da respeitabilidade, da obediência e da coesão entre os homens”, promovendo a preponderância de “sentimentos próprios à comunidade doméstica, naturalmente particularista e antipolítica, uma invasão do público pelo privado, do Estado pela família” (Ibid., p. 82). O paternalismo, oposto “aos próprios princípios que guiaram os homens de Estado norte-americanos na fundação e constituição de sua grande República”, é o princípio que entre nós regulamentaria a “harmonia do corpo social” e atuaria como uma “lei moral inflexível [...] a ser rigorosamente respeitada e cumprida” (Ibid., p. 85).

O predomínio das vontades particulares “ao longo de nossa história” opera protegido das regras impessoais, em virtude do que seria nosso “modelo obrigatório de composição social”, oriundo das relações domésticas. A família é o espaço no qual se “expressou com mais força e desenvoltura”, por ser a “esfera dos chamados ‘contatos primários’, dos laços de sangue e de coração”. Para Buarque de Holanda, a maior

“contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade” (Ibid., p. 146). Tal construção justifica a hipótese de que a “ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou” no Brasil, ainda que porventura seja mobilizada para negar “uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes”. Dá lugar, ainda, à propagada sentença de que “a democracia no Brasil sempre foi um lamentável mal-entendido”, por ter sido importada por uma elite rural e acomodada na manutenção de seus privilégios (Ibid., p. 160) com a “mesma fragilidade, a mesma inconsistência íntima, a mesma indiferença, no fundo, ao conjunto social” (Ibid., p. 162).

No Brasil, a preponderância “das conveniências particulares sobre os interesses de ordem coletiva” demonstram a superioridade “do elemento emotivo sobre o racional” (Ibid., p. 182), e o aparente triunfo de um princípio apenas significa “o triunfo de um personalismo sobre outro”, de acordo com Buarque de Holanda. Segundo o autor, em nossa vida política o personalismo é “uma força positiva” perante a qual “os lemas da democracia liberal parecem conceitos puramente ornamentais ou declamatórios, sem raízes fundas na realidade”, já que “uma espécie de entidade imaterial e impessoal, pairando sobre os indivíduos e presidindo os seus destinos” seria “difícilmente inteligível” pelos latino-americanos (Ibid., p. 183).

Se a liberal-democracia consistiria na máxima “a maior felicidade para o maior número”, para Buarque de Holanda há “contraste direto com qualquer forma de convívio humano baseada nos valores cordiais”, uma vez que “todo afeto funda-se forçosamente em preferências”. Essa unilateralidade, portanto, entraria em oposição ao princípio jurídico e neutro em que se basearia o liberalismo (Ibid., p. 185).

O arcaísmo das relações políticas locais tem ainda na abordagens feitas em *Coronelismo, Enxada e Voto*, de Vitor Nunes Leal (1948), e *Mandonismo local na vida política brasileira*, de Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976), duas de suas interpretações mais disseminadas. A leitura de Raymundo Faoro (2012 [1958]) em *Os Donos do Poder* também merece menção. De acordo com Faoro, o patrimonialismo, cuja legitimidade assenta no tradicionalismo, é uma “estrutura político-social que resistiu a todas as transformações fundamentais e aos desafios mais profundos”. Há seis séculos, “de Dom João I a Getúlio Vargas”, é forma de poder e domínio institucionalizado no Brasil: “assim é porque sempre foi” (FAORO, 2012, p. 819).

Mesmo a experiência capitalista não logrou romper, segundo o autor, a “realidade histórica brasileira”, que persistiu em sua estrutura patrimonial secular, adotando “do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar” (Ibid., p. 822). Se à burocracia caberia expressar formalmente a racionalidade estatal moderna, no Brasil, o estamento burocrático originário do patrimonialismo “absorve e adota as técnicas, como meras técnicas” (Ibid., p. 823). Por consequência, o povo acaba por buscar “a proteção do Estado, parasitando-o, enquanto o Estado mantém a menoridade popular, sobre ela imperando” (Ibid., p. 832). Os “velhos quadros e instituições anacrônicas”, resultantes da importação da “carapaça administrativa” de Portugal, frustraria, segundo Faoro, o florescimento de uma cultura genuinamente brasileira (Ibid., p. 837).

Também entre os estudos históricos sobre o Brasil, o diagnóstico do atraso, produzido pelas práticas ancoradas no clientelismo, é semelhante. Por exemplo, em *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*, Richard Graham (1997) busca entender como a política aparecia àqueles que a exerciam, quais as aspirações e medos que interferiam na ação política. O sistema político brasileiro, por isso, segundo Graham, orientava-se pela tentativa de atenuar a eclosão de conflitos sociais e pela alteração do modo de vida que favorecia os donos de terras. Por isso, explora de que formas o clientelismo vinculava-se às estruturas sociais e econômicas vigentes (GRAHAM, 1997, p. 15).

Argumentando que as eleições “testavam e ostentavam a liderança do chefe local”, o autor demonstra como “a família constituía os fundamentos de uma estrutura de poder socialmente articulada, e o líder local e seus seguidores trabalhavam para ampliar essa rede de dependência” (Ibid., p. 17). No entanto, o próprio chefe local era envolto num sistema em que era “cliente de outra pessoa, a qual também dependia de outras, numa série de ligações que iam até a capital nacional”. Por isso, os gabinetes exerciam sua autoridade através dos chefes locais, e não contra eles, que almejavam participar do governo. Segundo Graham, observar esse dado conduz-nos a diminuir “enormemente a importância de uma oposição hipotética entre poder público e poder privado”, no Brasil do século XIX (Ibid., p. 18).

Além disso, sustenta que as “características da vida política brasileira posterior, depreciadas por observadores brasileiros e estrangeiros, estavam tão presentes no

Império como em qualquer outro período”: se o autor concorda que a elite nacional criou uma estrutura de governo para promover seus interesses, discorda que tal fato tenha implicado na “adoção dessa ou daquela medida” específica. Houve, na sua opinião, influência muito maior da elite agrária sobre “conceitos do bem e da verdade, a conduta devidamente obsequente em uma estrutura social hierárquica, a lealdade aos patrões e o cuidado com os clientes” (Ibid., p. 19). No que respeita tal elite, acredita que comerciantes e proprietários de terra não colidiam em seus interesses, especialmente porque ou “eram a mesma pessoa ou eram intimamente relacionados”: “todos desenvolviam relações senhoriais com seus dependentes”, de modo que a busca “por cargos públicos por parte da autoridade local continuou a caracterizar a República, como ocorrera durante o Império”. Citando Nestor Duarte (1939), e uma tradição a ele relacionada que considera “fatores culturais e a busca de status como determinantes das características políticas brasileiras”, Graham (Ibid., p. 20) aponta como o poder fora classificado na esfera privada da família, a qual nutria profunda hostilidade para com o Estado, ao ponto de ser considerada a casa-grande como “o maior índice de uma organização social extra-estatal que ignora o Estado, que dele prescindiu e contra ele lutará”.

A propósito de Oliveira Vianna, por sua vez, frisa que este constatava que o poder dos latifundiários sobre seus dependentes era exercido combinado com “relações de aliança com outros, por meio de laços familiares”. No entanto, Oliveira Vianna observava a oposição que o Estado lhes fazia, no intuito “de restringir sua influência, dominá-los, discipliná-los”: através da aparência democrática instaurada pela introdução de eleições, o que retardaria “grandemente esse esforço construtivo do Estado”. Apesar das “muitas provas de eleições controladas e influência familiar”, Graham “rejeita a separação implícita entre o Estado e os chefes agrários”, visto que a “cultura e tradição favoreciam o lugar dos poucos, dos proprietários” (Ibid., p. 21).

Quando discute a compreensão de Faoro, de que “toda a história luso-brasileira” deve ser entendida como uma “tentativa do ‘estamento burocrático’ de ganhar ascendência sobre o resto da sociedade”, Graham (Id.) reforça a discordância: “o Estado não é tão autônomo e livre do contexto social e econômico, nem as autoridades representam apenas os interesses de um Estado reificado”. Exemplifica tal constatação o fato de que “ocupantes de cargos [...] chocavam-se freqüentemente uns com os outros”,

às vezes lutando contra os donos do poder local, o que não impedia que as autoridades fossem “extremamente sensíveis aos interesses agrários, quando não eram elas próprias proprietárias de terra”.

A partir da correspondência dos políticos, demonstra como dispendiam energia, formando “redes de clientelismo, ampliando seu séquito ou encontrando um protetor poderoso para suas fortunas políticas”. Ao agir desse modo, “legitimavam a estrutura social existente, em cujo topo situavam-se os proprietários”. Assim, um sistema social antigo, a serviço dos interesses da elite econômica, era organizado segundo a ideologia do clientelismo, com padrões de conduta tão aceitos que violações eram feitas com muita cautela (Ibid., p. 22). Para Graham (Ibid., p. 23), entretanto, o clientelismo não era uma circunstância patológica. Tampouco uma burocracia “racional”, impessoal e universalista seria o estágio subsequente inevitável a ele: “o clientelismo funcionava a favor de alguns, e não de outros, e preservou uma estrutura que só uma revolução poderia ter destruído”.

Com o intuito de narrar a insistência no princípio da autoridade e o profundo pessimismo sobre o Brasil e os brasileiros decorrente dela, Graham (Ibid., p. 63) apresenta casos em que a defesa de “um governo forte” era o discurso resultante das descrições dos brasileiros como “atrasados, ingovernáveis, indolentes e anárquicos”. Segundo registraram membros de uma junta eleitoral local:

Deus deu aos brasileiros ‘discernimento’ e ‘liberdade’, mas ou por uma fraqueza inerente à nossa espécie, ou pela degeneração e perversão, [aqui] transformam-se os elementos de verdade em mentira, os da justiça em iniquidade, os da razão em erro, os da virtude em vício” (Ibid., p. 63).

Igualmente, Graham menciona o registro de um requerente a um cargo governamental num governo conservador, o qual reconheceu que na juventude participara de uma rebelião política em Pernambuco: mas agora havia abandonado a idéia de um governo democrático para o Brasil, pois “o nosso povo não foi educado para uma tal forma de governo”. Ademais, o Conselho de Estado, na oportunidade da recusa de uma mudança proposta na legislação empresarial, queixava-se que, embora a proposta estivesse

de acordo com as condições do povo inglês, com o seu *self-government*, com o caráter sisudo do cidadão britânico, do homem político, refletido, que respeita sua própria dignidade, que sabe manter ileso a sua liberdade política e que, portanto não há de abusar dessa liberdade, [...] é doloroso [...] o dever de atentar para o estado do Brasil que é realmente infeliz. A população brasileira

consiste de aventureiros, sem tradições, sem a independência que caracteriza o inglês. Portanto, o Conselho decidiu adiar quaisquer mudanças até ‘melhores tempos’ (Idem).

Para muitos, “faltava aos brasileiros a educação e a formação necessárias à democracia”. Por conseguinte, os “defeitos na natureza” da população seriam um obstáculo à eficácia e possibilidade de evolução institucional. As “supostas falhas do caráter brasileiro” eram premissas observadas inclusive pelos que “desejavam o progresso”, como o exemplo de Joaquim Nabuco. Tão logo foi abolida a escravatura, causa pela qual lutara por tanto tempo, o “notável abolicionista declarou que a pobreza de espírito em seus conterrâneos subvertia qualquer tentativa de melhoria”: “não há no Brasil uma idéia sã que não dê imediatamente origem a explorações desonestas” (Ibid., p. 69). Segundo um discurso de Nabuco, citado por Graham, “a moleza e a indolência” eram as duas características mais destacadas dos brasileiros, os quais almejavam somente “lazer, a liberdade de estirar-se e dormir”. A corrupção política do Brasil originava-se do “problema nacional todo, o da raça, do [extenso] território, e do clima”, diante do qual “um governo nas mãos de homens morais” teria que ser exercido “sobre uma cidadania tão desregrada”.

Para o historiador, o argumento de que “faltava aos brasileiros a capacidade de liberdade com ordem constituiu a base da defesa de um governo autoritário”, uma vez que confrontados com a escolha “entre liberdade e ordem, os ricos preferiam a ordem”. A “proteção complacente” era oferecida em troca de “obediência e deferência”, tanto pelo Estado, como nas famílias: se tal princípio favoreceu as instituições estatais, em última instância, também “reforçou toda a rede de dependência e clientelismo e a posição de todos os patrões”. Desse modo, a “ação governamental funcionava para fortalecer uma sociedade hierárquica e promover os interesses dos poucos”. Se era verdade que as leis passaram a assegurar direitos do indivíduo, na prática “tudo dependia de conquistar a boa vontade de um protetor concreto” (Ibid., p. 64).

No desenvolvimento de sua argumentação, Graham mostra como a mudança social e econômica, ocorrida nas décadas de 1860 e 1870, promoveu alterações na cultura política: a reforma eleitoral levada a cabo, por exemplo, mobilizou poucas questões como lealdade pessoal e disputa faccional, porém produziu relevantes modificações “nos critérios da sociedade”(Ibid., p. 239). De modo a ilustrar a constatação, cita a busca dos

“cidadinos educados”, “agora mais que nunca”, por modelos europeus de comportamento político: a crítica ao “excessivo poder político do chefe rural” significava reclamar o aumento do espaço das cidades no processo político. Essa nova força social que reunia burocratas, comerciantes, industriais, engenheiros e profissionais liberais, começou a “considerar o oligarca do interior uma indicação do atraso e da barbárie brasileiros, opinião compartilhada por muitos bacharéis, mesmo filhos de chefões agrários”. Por consequência, a luta pela direito de voto exclusivo aos alfabetizados era reflexo da percepção de que “os agregados analfabetos eram uma vantagem injusta nas eleições” (Ibid., p. 240).

A partir dessas condições sociais, “homens medianamente ricos começaram a aceitar a ideia de que a posse da riqueza demonstrava a virtude de uma pessoa”. O corolário necessário que emerge daí consiste em atribuir “ao pobre” a falta de virtude e a interdição ao voto, já que estava cada vez mais difundida a ideia de que “os ‘males’ do sistema eleitoral estavam em sua abrangência” (Ibid., p. 241).

A respeito da mobilidade social dentro da ordem estratificada que configurava a sociedade brasileira do séc. XIX, Graham demonstra como tomava forma a prática clientelista. Cada indivíduo “procurava nervosamente preservar ou melhorar sua posição”, legitimando seu compromisso “com um sistema caracterizado por relações de superioridade e inferioridade”: cada pedido em favor de alguém, ou visando um cargo para si mesmo, “revelava um status relativo”. A partir da análise de correspondências da época, requerendo favores e benesses, Graham (Ibid., p. 300) aponta que descreviam ligações importantes entre os indivíduos, “laços familiares, relações de clientela ou o pistolão da lealdade partidária”, além de expressarem a “crença geral no clientelismo como algo apropriado”. Os argumentos em favor dos que buscavam postos “acentuavam as virtudes do paternalismo e a importância da posição social”.

Nas cartas de recomendação, “o remetente expressava atitudes que esperava compartilhar com o destinatário, tocando nos pontos que atingiam o centro nervoso da cultura política”. Numa mobilização conjunta de parentesco, amizade e posição social, tais cartas facilitavam a nomeação de um candidato, mas também “fortaleciam a validade desses mesmos princípios, para que não fossem postos em dúvida”, por exemplo, quando mencionavam “as relações familiares com o pretendente ao cargo, reiterava inconscientemente a importância da família como unidade básica da sociedade” e ainda

expressava o interesse em preservar os recursos de sua família. No limite, estavam em jogo os “pressupostos coletivamente aceitos a respeito de uma ordem social estratificada, cujos cimentos eram a família e a clientela”. Cada carta, eivada de “carga emocional implícita”, é ilustrativa das qualidades sociais que o candidato e o remetente consideravam “potentes e eficazes”, como a autoridade de quem recomenda, por exemplo, que por vezes bastaria para conceder o pedido (Ibid., p. 324). Em outros casos, o remetente “apenas descrevia o candidato como ‘qualificado’”, ou seja, atestava que ele cumpria os padrões mínimos estabelecidos por lei. A maioria das cartas, porém, apresentava motivos para fundamentar e justificar a nomeação embasados em “questões mais amplas que permeavam a comunidade política”. Por exemplo, a “lealdade de um candidato ou de sua família pesava muito”, especialmente, quando se passa a atribuir à vida comercial ou urbana a erosão de tal virtude: a fidelidade, tanto política quanto pessoal, “era uma das virtudes mais importantes, e de um homem que detivesse um cargo esperava-se lealdade a seus aliados”, pois os homens bons “conservam-se fiéis à bandeira jurada” (Ibid., p. 325).

O “mérito particular do pretendente” também merecia menção, referente à sua “atuação passada ou sua especialidade necessária”, ao seu “senso de responsabilidade ou grau de instrução”. Da mesma forma, a honestidade do candidato algumas vezes era enfatizada. Eventualmente, a descrição como “apolítico” reforçava que a nomeação devia-se às qualificações (Ibid., p. 326). A “inteligência”, mais do que um raciocínio rápido ou a habilidade de resolver problemas, implicava em “origem social e qualidades apropriadas”, condicionantes da “educação de um bacharel: significava participar de uma cultura retórica, ter uma fala elegante e eloquente, e a habilidade social para conviver com pessoas educadas” (Ibid., p. 328). Segundo o historiador, mesmo “bom caráter”, “caráter puríssimo”, “honradez” e “probidade” referiam-se mais ao “comportamento adequado para os ricos e seus amigos” do que à “firmeza de princípios morais”: caráter, moralidade, honestidade e integridade são virtudes das classes superiores, não das demais; e, conseqüentemente, referiam-se a “qualidades morais particularmente necessárias para os empregos em que se manuseava dinheiro, por exemplo” (Ibid., p. 329).

Conforme Graham, uma das “fontes de mal-estar no Império” consistiu na “inabilidade em expandir o número de cargos públicos disponíveis para bacharéis”. Se na

década de 1830-39, as faculdades de Direito formaram 710 diplomados, entre 1880-89, esse número atingiu 1.962. Diante da queda do “ritmo de ascensão dentro das hierarquias judicial e política, o desencanto com o Império disseminou-se entre a geração mais jovem de profissionais liberais”: os bacharéis, então, foram “ativos em inventar justificativas intelectuais para a abolição da Monarquia”, ora defendendo “a democracia, o republicanismo e o federalismo, ou o progresso industrial, o avanço científico e a necessidade de um governo forte, autoritário” (Ibid., p. 340).

1.4 Herança de vícios e a análise política

O retorno a teóricos mais associados à Ciência Política brasileira revela a permanência do diagnóstico do atraso nacional mesmo nas leituras mais recentes. Em suas notas para uma história das ideias no Brasil, Francisco Weffort (2005) cita o “belo livro sobre a formação cultural dos Estados Unidos”, do historiador Daniel Boorstin, segundo o qual “os norte-americanos sempre andaram pela história com a consciência de que estavam no caminho certo”: desde os “peregrinos”, teriam tido “a segurança de que implantavam no Novo Mundo um espaço para a liberdade humana”. Oferecendo-nos “o esboço de uma compreensão muito diversa daquela a que estaríamos obrigados em relação a nós mesmos”, cumpriria-nos identificar na cultura brasileira “este traço da cultura portuguesa que está em sua capacidade de reconhecer que nossas ações obedecem a ‘leis idealmente sublimes’, embora eventualmente ‘maculadas de defeitos e vícios’”.

Desde os estudos da teoria da modernização, há ênfase na necessidade de que se cumprissem certas condições para que, de forma adequada, o processo de democratização pudesse ocorrer. A literatura chegou a insistir na ideia de que, só quando determinadas condições sociais e culturais estivessem bem estabelecidas, a democracia política poderia emergir em países como o Brasil. A propósito da inviabilidade das pequenas nações subdesenvolvidas, por exemplo, Hélio Jaguaribe (1969, p. 50) atribui ao fato de que, diante das limitações de seus recursos, das condições externas a que estão expostas e, em geral, de seus próprios problemas internos, elas não têm “nem os meios de realizar individualmente seu desenvolvimento sócio-econômico nem as condições de fazê-lo coletivamente, mediante intercâmbio internacional proveitoso ou associação

equânime” com outros países. O desenvolvimento individual das nações subdesenvolvidas seria limitado pela “escassez de seus recursos humanos e naturais”, obstáculo ao uso de “seus mercados internos como meio de proteção de sua industrialização”.

Trata-se, para o autor, da incapacidade desses países “de formular objetivos internacionais orientados nacionalmente” e ainda mais de implementá-los. Explica essa incapacidade pela divisão interna “entre as reivindicações das massas não instruídas e não organizadas e os interesses exploradores das elites dirigentes”, por sua vez dependentes de “forças externas para manter seus privilégios locais”, que costumam ser “meros representantes de empresas estrangeiras” (JAGUARIBE, 1969, p. 52).

Também Glaucio Ary Dillon Soares (1973, p. 15), em obra “de orientação sociológica geral marxista”, que pretende “esclarecer empiricamente os limites da abordagem desenvolvimentista, para utilizar a nomenclatura de Schwartzman”, dedica-se aos resquícios da política oligárquica praticada no Brasil. Segundo Soares, a estrutura socioeconômica que gerou o sistema político da República Velha não desapareceu com o advento da Revolução de 30, nem com a ditadura Vargas, nem mesmo depois de vinte anos de experiência democrática: as consequências políticas, tanto da integração quanto do isolamento econômico dos municípios, é um campo privilegiado da Sociologia política brasileira, que aponta para “a relativa continuidade da dominação das famílias tradicionais e, em alguns casos, a dependência desta dominação em relação à manutenção da propriedade da terra”. O “padrão de política local, herança do passado político do país”, também seria explicitado por tais estudos sobre o poder local (SOARES, 1973, p. 99-100).

Mesmo nos estudos alinhados à corrente da “transitologia” persiste como pressuposto “esse diagnóstico bastante conhecido e consensual”. Na apresentação de José Álvaro Moisés e J. A. Guilhon Albuquerque (1989) à obra *Dilemas da Consolidação da Democracia*, anunciam serem “inúmeras as análises que chamam a atenção, por exemplo, para o bloqueio oposto à democratização”. Os fatores que promoveriam essa dificuldade poderiam ser sintetizados, conforme os autores, em quatro: 1) o alto grau de controle dos herdeiros do antigo regime sobre o processo de transição; 2) a grande continuidade das práticas patrimonialistas e clientelistas na vida política brasileira; 3) a heterogeneidade e a desorganização dos setores populares, que facilita a identificação do Estado com o

domínio dos interesses privados; 4) a impossibilidade, derivada de combinações entre os fatores precedentes, de um país como o Brasil modernizar efetivamente suas relações sociais e democratizar o Estado. Entendidos como obstáculos interpostos ao processo de transição, esses fatores condicionariam “profundamente a entrada do Brasil na fase da sua consolidação democrática”.

Em obra anterior, destinada a ser “um argumento pela democracia no Brasil”, Francisco Weffort (1984, p. 9) aborda a “herança de equívocos” e o “mal-entendido da política”, tratada entre nós como aquilo “que se faz para conquistar ou manter o poder” (Ibid., p. 28). Segundo Weffort, “somos herdeiros, queiramos ou não, de uma tradição formada desde um passado remoto”, o qual legou uma “montanha de equívocos”, a começar pelo “próprio sentido da política”. Em vez de “tratar as grandes decisões políticas como se fossem frutos da natureza, exigências inelutáveis da necessidade histórica” (comportamento que não significa “apenas um erro técnico que se resolve com a leitura de um ou dois manuais de ciência política”), deveríamos tratar “nossos equívocos habituais sobre o sentido da política” como produto de uma “história em que a política jamais se tornou, verdadeiramente, democrática”. Esses defeitos resultariam de uma tradição que legitima “o privilégio de uns quantos oligarcas assemelhados”. A história brasileira, para Weffort, “mal conseguiu constituir um espaço público, onde a política, quase sempre limitada às classes dominantes, pudesse se diferenciar das atividades privadas dessas mesmas classes dominantes”, de modo a manter, “desde sempre”, os conservadores vitoriosos (WEFFORT, 1984, p. 25).

O “realismo político” que constituiria a tradição brasileira, portanto, conjugaria passado, sensibilidade conservadora e boas intenções para o futuro, gerando uma espécie de político com “esta pontinha de má consciência”, resíduo das promessas não cumpridas: “daí que mesmo os nossos políticos mais ideológicos se deixem seduzir com tanta frequência pela fisiologia dos cargos e posições de Estado”, compartilhando o que Weffort chama de pressuposto de que cargos e posições seriam a matéria-prima do poder (Ibid., p. 28).

Alain Rouquié (1985, p. 29), em texto sobre “democracias sem condições”, afirma que em “sociedades hierárquicas e autoritárias” os grupos são separados conforme as condicionantes que herdaram e os deveres a que são impostos, com ênfase na “qualidade” da pessoa. Recusando “as regras impessoais e o anonimato da lei, se opõem ao atomismo

individual, garantia da igualdade político-jurídica, base do regime representativo”. As estratégias rotineiras “que parecem estar em contradição com a lógica da interação democrática” envolveriam o que Roberto DaMatta descreveu no Brasil como o “você sabe com quem está falando?”: rito de autoridade que impõe reconhecimento da posição, logo, do privilégio.

Entretanto, o autor identifica no tipo de estudo ligado ao “caráter nacional”, nos quais algum “fundo antropológico” explicaria “todos os incidentes da vida política”, a marca de um “fatalismo implacável”. Igualmente, entre os que explicam “os regimes e os sistemas ideológicos pela especificidade das estruturas familiares”, ainda que mais “sofisticado”, também é discutível, porque assemelha-se mais a “esforço de desqualificação de certas ideologias” do que a “vontade de compreender” (ROUQUIÉ, 1985, p. 30).

Apesar disso, Rouquié (1985, p. 32) constrói um sistema de certa forma moral para a ideia de democracia que desenvolve, na medida em que reconhece a virtude como princípio. Por virtude, entende “a capacidade cultural de resistir à própria força e às pulsões agressivas elementares”, tanto no plano coletivo como ao nível do indivíduo, exigindo “o domínio de si mesmo”, segundo o autor “indispensável à aceitação das práticas simbólicas próprias dos regimes representativos”. A ausência de tal virtude seria obstáculo à “estilização das paixões” e à “expressão codificada destas em lugares formalizados, através do respeito às barreiras constitucionais”. Já o seu domínio evitaria “a confusão entre poder econômico e poder político que permite o respeito das minorias pela maioria”.

Hélgio Trindade (1985, p. 46), em análise sobre a difusão do *ethos* liberal e do termo democracia, na “subcultura das elites políticas brasileiras”, demonstra como são muito associados a “qualificativos restritivos”, a exemplo de: “democracia coroada”, a respeito da monarquia parlamentar do Segundo Império (1840-1889); “democracia populista”, sobre o regime “de euforia democratizante” do pós-guerra (1945-1964); e o modelo proposto pelos mentores da “abertura política”, da autoproclamada “democracia relativa”.

O autor chama atenção para as “interpretações contraditórias” sobre as relações Estado-sociedade que polarizaram os cientistas sociais brasileiros. Somando-se ao nosso debate, define que “a clivagem tradicional surgiu no confronto entre a posição que

ênfatisa o papel do Estado”, do estamento burocrático e da formação do patronato político brasileiro, e as análises “em que o eixo central era colocado na sociedade agrária e nas formas de privatização de poder dela decorrentes” (Ibid., p. 47). No que tange à formação do Estado nas sociedades periféricas, dialoga com O’Donnel, que “destaca alguns elementos centrais na determinação das ‘especificidades’ do Estado latino-americano”, como o peso da herança colonial, o tipo de inserção no mercado mundial e a articulação entre Estado e classe dominante (Ibid., p. 50).

Explorando os fundamentos do autorismo brasileiro, Simon Schwartzman (1982, p. 14) sustenta que as “análises dos problemas de comportamento político, nos chamados ‘países em desenvolvimento’”, às quais carecem do “mesmo grau de sofisticação empírica e metodológica tipificada pelas escolas de Colúmbia e Michigan”, tendem a cair em dois grupos, um caracterizado pelo tema da “cultura política”, outro pelo tema da “modernização”. Os estudos de “cultura política” costumam explicar por meio de “teorias psicológicas, antropológicas e psicanalíticas”, e através das “particularidades de um determinado sistema político”, as disparidades entre “a realidade e o modelo de representação de interesses”. Geralmente concluem pela “unicidade” ou “especificidade” da cultura política analisada, permitindo pouca discussão sobre questões “mais estruturais”.

A abordagem, de acordo com o autor, faz correr o risco “bastante desconfortável” de afirmar “que as nações são presas de sua cultura política” e não conseguiriam “evoluir para um estágio em que a vida política pudesse ser vivida e compreendida de forma ‘apropriada’”. A alternativa paradigmática implicaria “recorrer a teorias de desenvolvimento político ou, mais geralmente, de modernização social”, segundo as quais o Brasil “ainda” não dispõe de condições para fazer surgir os grupos de interesse, que exigiriam níveis de diferenciação institucional e valores modernos (SCHWARTZMAN, 1982, p. 15). O problema importante dessa vertente seria “não conseguirem explicar o que existe antes da ocorrência da modernização, já que todos os conceitos usados tendem a ser de tipo negativo”, tais como “indiferenciação”, “difusidade de papéis”, “falta de consciência”, “pouca institucionalização” (Ibid., p. 16).

Entre os “fatos aparentemente perturbadores” a respeito da história política brasileira, um dos mais relevantes seria a “falta de correspondência entre as instituições formais do país e sua realidade social e econômica”. Este distanciamento, fruto da

alienação cultural das elites, faz com que o sistema político seja criado “não em função dos interesses e preferências de grupos sociais determinados, mas em função de modelos estrangeiros mais ou menos prestigiosos”. Citando Oliveira Viana, o autor afirma que o resultado, além da “falta de correspondência entre as estruturas informais de poder e o sistema de ordenação jurídica”, também passaria pela “grande discrepância entre um modelo político que pressupõe altos níveis de agregação de interesses e preocupação com temas nacionais”, de um lado, e de outro “uma cultura política em que os horizontes dificilmente ultrapassavam o nível local e os interesses imediatos” (Ibid., p. 17).

A preocupação da literatura com as dificuldades de separar o público do privado também foi tema que mereceu a atenção de Adrian Lavallo (2004). Para ele, desde o século XIX até os dias de hoje, muitos estudiosos têm se preocupado em interpretar o Brasil de modo a explicar o que nos diferencia e o que nos assemelha aos outros povos e Nações, com notável frequência para o tema da dificuldade de constituição do espaço público, considerado um dos mais graves problemas nacionais.

Os diagnósticos da relação Estado/sociedade têm interpretações “irreconciliáveis”, oscilando entre dois extremos, segundo Lavallo: ora privilegiando o polo privado, “vigoroso ante a impotência do poder público”; ora frisando o predomínio do polo estatal e da burocracia, “que exerceriam sua força infrene perante a fraqueza e desorganização da sociedade”. Esse dualismo compõe leituras abrangentes acerca dos problemas mais variados, opondo o “Brasil real”, com seus “desdobramentos ruralistas, servis, patriarcais, cetrífugos, latifundiários, familistas, oligárquicos, privatistas e clientelistas” ao “Brasil legal” ou “oficial”, “munido por uma miríade de atributos via de regra opostos: urbano, centralizador, industrioso, industrialista, impessoal, racionalizador e, não raro, artificial e autoritário” (LAVALLE, 2004, p. 41).

A inorganicidade social e “a terrível ausência de substrato favorável ao desenvolvimento de nexos morais, cuja função foi substituída pelo império dos laços primários alicerçados na mera dependência e exploração econômicas” passa a ser o que Lavallo (2004, p. 54) chama de “diagnóstico maior”: a contrapartida analítica de semelhante “destino”.

As deficiências da vida pública seriam explicadas por causas profundas da sociabilidade, já que nossas paixões “não conhecem exceções no limitado viver instintivo do homem, muito embora aqui se desenvolveram de uma origem patogênica provocada

sem dúvida pela ausência de sentimentos efetivos de ordem superior”. Nossa “personalidade coletiva” seria, portanto, pautada por “determinações anti-sociais”, extravasando os limites da sociabilidade primária e desvirtuando toda possibilidade de constituição de relações impessoais também do espaço institucional da política”. Cita Paulo Prado, para quem, “na desordem da incompetência, do peculato, da tirania, da cobiça, perderam-se as normas mais mezinhas na direção dos negócios públicos”. Lavallo vê na história da configuração da “psique nacional”- “o relato a desvendar a intimidade da alma do brasileiro” – não apenas o modo “para se entender certos traços distintivos da sociabilidade local, mas a radiografia veraz do caráter acanhado ou francamente pervertido da vida pública no Brasil” (Ibid., p. 88). Para Lavallo, ainda, a consolidação do *ethos* público é fruto de uma “montagem” cuja reconstrução analítica revela um mesmo núcleo conceitual com variações não contraditórias, através de uma contínua reposição de argumentos muito parecidos (Ibid., p. 101). O predomínio do personalismo significa o império dos vínculos afetivos e a primazia das relações pessoais pautada pela lógica da reciprocidade e da dependência (Ibid., p. 106).

A classe senhorial, segundo Lavallo (2004, p. 113), promove “a açambarcagem da sociedade política e do Estado”, invadindo o terreno das instituições públicas. No entanto, “a especificidade do *ethos* não se esgota nessa racionalidade”, nos impulsos privatistas resultantes de práticas patriarcais, familiares, tutelares ou “feudais”, uma vez que molda toda a “cultura política”.

Em vertente analítica institucionalista, Edson Oliveira Nunes (2010) sustenta a hipótese de que o processo de construção institucional brasileiro ocorre através de quatro linguagens em uso no campo da política: clientelismo; corporativismo; insulamento burocrático; universalismo de procedimentos. Tais gramáticas apresentariam os princípios que estruturam os laços entre a sociedade e as instituições formais no Brasil.

Segundo Nunes (2010, p. 85), a institucionalização do corporativismo, do insulamento burocrático e o início do universalismo de procedimentos “emergiram como resultado e, ao mesmo tempo, realimentaram o processo de construção do Estado”: a centralização, a incorporação regulada do trabalho e a intervenção na economia. A concentração e a nacionalização dos recursos transformaram o governo federal no principal *patron* e permitiram a institucionalização combinada das quatro gramáticas em âmbito nacional. A partir desse período, o clientelismo não poderia mais ser percebido

como característico somente de municípios, caciques e coronéis: as quatro gramáticas tornaram-se parte do estoque de alternativas políticas do Executivo Federal.

Partindo do suposto das elites modernizantes, de que políticos eram um empecilho ao progresso, na década de 1930, Vargas extinguiu os partidos e promoveu a centralização administrativa, por meio da supervisão técnica do DASP. Também nos anos 1960, o governo militar extinguiu os partidos, criou novos, cassou mandatos e produziu uma legislação “revolucionária”. Nesses dois momentos “de ataque radical aos partidos e aos eleitos, outras tentativas foram feitas para neutralizar sua influência no processo de formulação política, através do insulamento burocrático” (NUNES, 2010, p. 114).

Sobre o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), Nunes defende que a consolidação do avanço da industrialização deu-se através da combinação do insulamento burocrático com a patronagem. De acordo com o autor, “ao mesmo tempo que se apoiava nas agências insuladas para realizar o desenvolvimento, mobilizava a política tradicional de empreguismo para consolidar apoios”. Assim, “protegia as agências insuladas e lhes garantia acesso aos recursos, enquanto geria o resto do sistema político de modo a reduzir potenciais contestações às metas desenvolvimentistas e as formas de alcançá-las” (Ibid., p. 149).

Wanderley Guilherme dos Santos é outro cientista político a dedicar-se criticamente ao tema do clientelismo moderno, para ele identificado por parte da literatura ao crescimento da burocracia (SANTOS, 2006, p. 27). Teoricamente, segundo Santos, sabe-se que é possível que o clientelismo apenas exista residualmente em certas sociedades. Há, entretanto, “abundantes comprovações de que domina a vida de algumas nações”:

No Brasil, a certeza de que a política nacional é controlada e conduzida, majoritariamente, por políticos clientelistas, é um dos ingredientes do aleitamento materno, correia transmissora da aparente imemorial necessidade de mercadejar apoios, benefícios, votos, de necessidade convertida, por adaptação, em hábito, e dos hábitos à mutação estrutural nos agentes responsáveis pela replicação dos indivíduos. De um modo ou de outro, contradizendo ou não as especulações abstratas, presume-se que a burocracia pública brasileira é bastarda, pela forma de ingresso, pelo tamanho, pela composição e pela leniência e cumplicidade com 100% dos tipos de fraudadores ou predadores da lei (SANTOS, 2006, p. 85).

“Trocar benesses públicas por votos privados constitui a definição essencial de políticas clientelísticas” mas, para Santos, a ocorrência de tais trocas é recente, porque distinta da que ocorria antes da generalização do capitalismo e da universalização do voto (SANTOS, 2006, p. 59). A ênfase na transformação do antigo clientelismo também é tema do trabalho de Maria Teresa Miceli Kerbauy (2016). Para ela, é preciso dissociar a relação entre meio rural, cidades do interior, coronelismo e práticas políticas baseadas no clientelismo como “o paraíso do situacionismo” e da barganha, enquanto as capitais e maiores centros urbanos seriam orientadas por relações políticas mais modernas e pragmáticas (KERBAUY, 2016, p. 37). Segundo Kerbauy, “nas análises políticas o interior continua sendo o *locus* por excelência do voto rural, do tradicionalismo, do mandonismo, do apadrinhamento, do clientelismo e, quiçá, do coronelismo” (Id., p. 17).

A tese da autora, sobre a morte dos coronéis, não implica o fim do clientelismo, das relações pessoais de compadrio e lealdade política, nem mesmo das práticas políticas tradicionais, mas sim sua substituição por um clientelismo de massa, coordenado por um novo tipo de político local, o político moderno e profissional, chefe de um sistema administrativo racional. O clientelismo é encontrado, assim, tanto em sociedades tradicionais rurais, envolvendo notáveis e suas clientelas, quanto em sociedades modernas-urbanas, em que o político moderno precisa montar uma estrutura partidária “representativa dos interesses locais, pressionar as agências burocráticas e o governo federal em busca de recursos financeiros e de cativar as clientelas usuárias dos serviços e equipamentos sociais, advindas do processo de urbanização” (Id., p. 21).

Kerbauy frisa a conotação negativa dada pela literatura à política tradicional, como prática a ser superada, em que a “meta ideal é a política ideológica”, que representaria avanço. Porém, como a autora sublinha, “o clientelismo também está presente nas elites políticas nacionais, que contam com uma complexa rede de corretagem política desde os altos escalões até as localidades menores” onde chegam os recursos federais (Id., p. 36).

O desprestígio da atividade política, que Kerbauy também identifica, deve-se à permanência do clientelismo como mecanismo de controle social e submissão política dos municípios, embora o regime militar tenha incentivado o aparecimento de novas lideranças locais e promovido um discurso de eficiência administrativa.

Briquet (2007, p. 66) também dedica-se a um exemplo da perenidade de um repertório crítico. A denúncia da empresa mafiosa na Itália, conforme o autor, prolongou-se na crítica conservadora das consequências “degenerativas” da democratização. Se primeiro era dirigida aos representantes da esquerda, depois passou a abranger todo o conjunto da classe política. Ainda que os julgamentos divergissem em muitos pontos, em comum eles tinham uma concepção “arcaizante” do fenômeno mafioso. A máfia era a expressão típica do caráter tradicional da sociedade siciliana, como uma manifestação difusa do *ethos* resultante da “fragilidade dos órgãos de poder oficial, da hostilidade da população em relação ao Estado e do fechamento dela em um sistema informal de instituições de autoproteção, em particular a família e a clientela” (Ibid., p. 75).

Segundo o autor, a formulação de um problema público deve ser sustentada por atores especializados que o definam como prejudicial, injusto ou escandaloso, e que possam atribuir-lhes as definições autoridade suficiente para converter tais situações deploráveis em objetos legítimos de interesse coletivo. A criminalidade mafiosa tornou-se o maior problema político na Itália porque agentes sociais mobilizaram-se para atestar sua existência, sublinhar seu perigo, exigir dos poderes oficiais a intervenção para o combate. A exemplo do clientelismo e da corrupção, a máfia foi erigida à expressão sintomática do “atraso” das províncias do Sul e, além disso, das “patologias” do sistema político (Ibid., p. 30).

Conforme visto há pouco, o caso italiano mostra a construção da questão da política patológica do Sul, que emerge no debate público como justificativa das elites centrais para impor a construção nacional e a modernização administrativa diante de uma região que resistia às mudanças. A deslegitimação daquela sociedade como politicamente imatura serve ao intuito de munir o projeto político do Norte de validação moral e cívica para, mesmo que coercitivamente, desarticular as elites locais que sustentavam aquela resistência. Para o caso brasileiro, Graham menciona o uso do arcaísmo político no final do Império como crítica litorânea, iniciada por profissionais liberais nas novas cidades. Eles buscavam maior representação política face à dominação histórica dos coronéis do interior do país. Segundo Nunes, o destaque recebido durante as ditaduras varguista e militar de que o legado da herança ibérica emperraria a administração pelo atraso de suas

práticas, é crítica eficaz ao mundo da política que permitiu a dissolução dos partidos e a concentração das decisões políticas no Executivo Federal.

No Rio Grande do Sul contemporâneo, a contestação da política local encontrou um espaço receptivo no campo jurídico, ao redor do qual circulam uma série de agentes empenhados na luta pela definição da política. Ademais, o arcaísmo político é mobilizado como crítica por determinadas elites de juristas para legitimarem-se no campo jurídico e político a partir de seus capitais simbólicos, conjugando o domínio da “técnica” para justificar a ocupação de postos - de onde atuam na condição de agentes autorizados a definir a boa política e a solucionar problemas do estado. Este trabalho pretende reforçar a perspectiva de que a “racionalização” e a “modernização” estatal dão-se paralelamente à permanência dos vínculos de reciprocidade e à mobilização das redes pessoais entre esses agentes, conforme será demonstrado no capítulo 2.

CAPÍTULO 2 – JURISTAS E A MORALIZAÇÃO DA POLÍTICA

Este capítulo trata da forma como os profissionais do direito beneficiam-se de seu papel de agentes privilegiados por uma proximidade com o Estado, em razão da especialização em atividade que os permite ser vetores da violência simbólica legítima, para assumirem o monopólio da definição do “sentido correto da política”.

Discutiremos que os juristas, munidos do repertório crítico mencionado no Capítulo 1, apropriam-se de uma coleção de argumentos que desautorizam a política nacional com vistas a aumentar sua autoridade para apresentar soluções à crise. Conforme será visto, mobilizam conjunto de pareceres de maneira “ahistoricizada”, ou seja, desconsiderando as condições sociais de produção dessas categorias, incorporadas como meros argumentos de autoridade, logo, munidos de caução científica, que permite reduzir a discussão a um diagnóstico de crise da política, a qual podem resolver. Dessa forma, valorizam seu poder profissional, tornando-o protagonista num espaço social “carente de soluções” para lidar com o declínio da política, corrompida e destituída dos meios para garantir a integridade do Estado e a proteção “da cidadania”. Erige-se, portanto, em instância de crítica e de moralização da atividade política, produzindo os efeitos de despolarização e procedimentalização, ressignificando as práticas políticas entendidas como legítimas.

Este capítulo traz a discussão bibliográfica sobre o poder dos juristas para a definição das versões autorizadas da política e sobre sua constituição como empresa de moralização da política. Com o intuito de ilustrar como os profissionais do direito atribuem sentido à percepção de que os poderes políticos falham no que se propõem a cumprir, serão apresentados alguns argumentos jurídicos constantes em produções técnicas sobre direito público que permitem ilustrar a mobilização, entre esses profissionais, da necessidade de moralização do espaço político. Em seguida, dois casos exemplificam a ideia de que, em que pese serem instância de crítica da política, não o fazem necessariamente a partir de um lugar “neutro e autônomo”, eis que mantêm os históricos vínculos de proximidade que sempre associaram o espaço judicial ao mundo da política no Brasil.

2.1 O direito como vetor da violência simbólica

A crença compartilhada na legitimidade racional-legal que fundamenta o Estado moderno atribui ao direito a capacidade de organização da vida política e social, e aos governantes o direito de se valer do direito para exercer a dominação. Nesse sentido, a vocação do direito para definir os modos de exercício legítimo do poder político opera-se na medida em que eufemiza a dominação, sacraliza a política e naturaliza as representações oficiais. Sendo elemento essencial do funcionamento do Estado e instrumento prático de governo, o direito permite aos juristas desenvolverem uma relação de “cooperação concorrencial” (FRANÇOIS; COLLOVALD, 1995) para “fazer o Estado que os faz” (BOURDIEU, 1997).

A construção do Estado, portanto, permite a monopolização do capital jurídico através do qual os juristas adquirem competências exclusivas. A associação desses juristas no trabalho de dominação política confere ao poder a força da legitimidade própria do direito. Em troca, os juristas tiram o benefício de serem considerados detentores da palavra autorizada sobre o Estado, podendo reivindicar um “magistério” sobre a política (DELPEUCH et al., 2014, p. 113). Em longa e contínua luta para se tornarem a “nobreza de Estado”, os juristas teriam o “interesse privado em promover o interesse universal”, encarnando assim o Estado e utilizando o direito como língua de governo (BOURDIEU, 1997).

A essa “nobreza de toga” cumpriria elaborar a visão sobre o Estado e todo um universo de noções. Seu triunfo é o triunfo do Estado moderno, uma vez que essa nobreza de Estado vai tanto produzir essa nova instituição como se apropriar do quase-monopólio dos benefícios associados a ela (BOURDIEU, 2014, p. 449). Segundo Bourdieu (2006), o aumento da autoridade social do direito é produto da neutralização e universalização empreendidos pelos juristas, os quais trabalham continuamente pela racionalização, de modo a apresentar independência das relações de força que os consagram. A autoridade que lhes permite atribuir sentido às regras que conformam a visão legítima do mundo social seria, assim, ao mesmo tempo, razão da autonomia relativa do direito e ilusão de autonomia absoluta às pressões externas.

A construção do Estado pelos juristas também é abordada por Sacriste (2011), de acordo com o qual pela elaboração de sistemas de justificação da República em vias de nascer, os professores de direito legitimam o novo poder, por meio de sua formalização jurídica, mas também pelo “catecismo republicano” que fazem em sala de aula. Fornecem, assim, uma caução acadêmica à construção do novo Estado. Para Delpeuch, Dumolin e Galembert (2014, p. 114), em síntese, “sob o formalismo racionalizante, o desinteresse, os princípios de universalidade e de neutralidade, o direito legitima uma ordem política favorável aqueles que a promovem”.

Conforme aponta Sacriste (2011, p. 11-14), as teorias propõem, justificam e objetivam as soluções sofisticadas de distribuição do poder político, porque o direito público toca no cerne de sua definição, ao ponto das constituições políticas poderem ser consideradas mesmo como “as regras do jogo político”. Mas as controvérsias constitucionais, tidas frequentemente como técnicas, nunca passam de disputas pela distribuição do poder político.

A esse respeito, Delpeuch, Dumolin e Galembert (2014, p. 223) afirmam que as tensões e lutas internas ao campo jurídico apoiam-se em diferentes fontes, adquiridas no interior do campo ou em outras posições e alianças feitas fora dele ou às suas margens. Por isso, o campo jurídico, “se finge autonomia, não é completamente dissociado do campo político e de certa relação ao Estado”.

Para se imporem ao contexto de disputa pela definição da política, as disciplinas de direito público exageram sua cientificidade positiva e aprimoram o próprio léxico para consolidar sua “tecnicidade”. Os juristas, por sua vez, encontraram na “racionalização” e na “modernização” categorias organizadoras de seu discurso e ainda uma nova linguagem para o Estado.

Trabalhando por meio da perspectiva de que a linguagem com pretensão técnica, neutra e universal é o fundamento da autoridade simbólica do direito, a partir da qual os juristas conseguem eufemizar as disputas políticas sob a forma de técnica jurídica ou de produção doutrinária, assume-se o desafio de observar os objetos para além do “juridismo” e de sua reificação como história mecânica.

Analisar somente o conteúdo da lei, o resultado da decisão judicial ou o efeito de uma consultoria conduz a desprezar as condições sociais e políticas que as tornaram

possíveis. Implica, igualmente, em “restituir na análise a ambiguidade das representações institucionais, que mascaram no exterior à racionalidade a eficiência dos mecanismos sociais ordinariamente atribuídos a sociedades mais arcaicas” (BOURDIEU, 1989, p. 538). Engelmann (2016, p. 11) também sugere que se evite o efeito de forma e de instituição inculcado pelas interpretações oficiais, sendo essa a única forma de permitir a problematização, perante a diluição das fronteiras, de “onde termina o controle jurídico da corrupção pelos tribunais e começa o uso da criminalização da política como arma de poder nos embates políticos”.

Como demonstram Dezalay e Garth (2008, p. 41), o campo jurídico funciona como bolsa simbólica onde trocam-se e amalgamam-se diferentes tipos de capital, de origem familiar, escolar ou política, repousando sobre a autoridade do direito e a credibilidade de seus agentes. Por isso, devido à condição periférica do caso estudado, a credibilidade dos agentes é consequente de critérios externos de consagração e de forte associação à esfera política, ou, por vezes, dependência e vulnerabilidade relativa a ela (CORADINI, 2003, p. 126).

Como mais adiante se reforçará, convém estabelecer desde logo a distinção entre contradição e ambivalência: embora se discuta aqui as iniciativas racionalizantes do direito, ao passo em que se constata a “continuidade” de vínculos de natureza personalista, com permanência de laços de reciprocidade e de lealdade (inclusive como lógica de legitimação das posições sociais), entender essa dinâmica como contraditória, no mínimo, é diminuir sua complexidade e suas ambivalências.

2.2 Patologias políticas e soluções jurídicas

Uma das formas eficazes de legitimação no espaço público tem sido a “cruzada pela moralização da política” que protagonizam os juristas, assim como no Brasil, fenômeno também percebido em várias conformações sociais (MUSELLA, 2001; BRIQUET, 2001, 2007; ROUSSEL, 2001, 2002; VAUCHEZ, 2004). Oferecendo suas competências “técnicas” e “neutralidade” política para enfrentar as “patologias” da política brasileira, um grupo de juristas se instaura em postos de poder e se consolida como definidores da “boa política”. Ou seja, a adesão à lógica da “moralização política”

permite aos juristas a elaboração de conceitos e definições “técnicas” em doutrinas sobre o Estado, e os autoriza a mobilizar o “senso comum erudito”, que considera a política tradicional desqualificada e atrasada. Esse processo de esvaziamento da política tradicional, porque viciada por interesses de grupos posicionados “contra o interesse público”, conduz os juristas a manter ativa a lógica da construção dos problemas públicos, aos quais são cabidas suas soluções “técnicas”.

As empresas contestatórias da política estabelecida contribuíram a difundir o diagnóstico da degradação e a impô-lo como princípio explicativo da crise. Em virtude da exigência de mudança como um “necessário combate moral” em defesa da democracia e do Estado de direito, a fim de atender às reivindicações de regeneração da vida pública, a magistratura foi dotada de uma capacidade de intervenção inabitual no espaço político.

Assim como demonstram os dados que serão apresentados no Capítulo 3, a respeito das percepções dos juízes sobre seu trabalho no espaço de lutas pela definição da política no Rio Grande do Sul, a crítica da política também é vivida por eles como um exercício ordinário do dever profissional (ROUSSEL, 2002, p. 152; VAUCHEZ, 2004, p. 20). Mobilizando a necessidade de “redimensionamento das práticas administrativas” e da “reforma dos costumes políticos do estado”, empreendem-se na construção de um novo saber sobre o Estado, que se destina a constituir uma nova verdade sobre o mundo social, diferente da versão “equivocada” da política praticada localmente.

Ao proporem-se a realizar a “pedagogia da coisa pública”, põem em curso a “cruzada pela moralização” das atividades políticas, associadas genericamente ao paradigma da degradação, do atraso, do arcaísmo, das patologias herdadas, da falta de aptidão para a modernidade e à democracia: um paradigma imposto como ortodoxia interpretativa. Em decorrência dessa premissa, reivindicam o “conhecimento correto” sobre o Estado e assumem para si o magistério da “boa política”, que sairia qualificada.

Em trabalho intitulado *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*, Freitas (2009, p. 9), que foi orientador de mestrado do último desembargador a ingressar nos quadros da Câmara objeto de estudo (cf. Capítulo 3), produz argumentos que permitem ratificar a ideia da necessidade de moralização das práticas públicas. Sustenta que ao “Estado Constitucional”, que pode ser traduzido como “o Estado das escolhas administrativas legítimas”, é imposto o controle

“dos contumazes vícios forjados pelo excesso degradante, pelos desvios ímprobos ou pela omissão desidiosa. [É preciso] enfrentar o “demérito” ou antijuridicidade das escolhas políticas, além do exame meramente formal”. Seu “conceito-síntese” do direito fundamental à boa administração pública inclui o

direito à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. Como visto, a tal direito corresponde o dever de observância à risca, nas relações administrativas internas e externas, do primado dos princípios e direitos fundamentais, no rumo de fazer as relações administrativas em sintonia com os objetivos maiores da Constituição (art. 3º), notadamente a **promoção verdadeira e encarnada do “bem de todos” e da dignidade**, que também pode ser traduzida como direito ao desenvolvimento humano, nos termos aqui assumidos (segundo parâmetros da ONU, isto é, longevidade, renda e educação) (FREITAS, 2009, p. 127).

Os mecanismos de deslegitimação da política que fundamentam a abordagem moralizadora pelos tribunais conduz os juristas a assumirem o papel de guarda da integridade do Estado democrático e a construírem modelos jurídicos que forneçam soluções, autorizados por sua tecnicidade e especialização nos julgamentos da política. O que os desembargadores do Rio Grande do Sul tratam por “inovadora engenharia institucional”, que foi criada a fim de dar conta de pôr “um fim à impunidade”, é um bom exemplo de um controle político estável, contínuo e incisivo realizado desde o Judiciário (VAUCHEZ, 2004, p. 226).

Um dos desembargadores da Câmara Criminal analisada neste trabalho, mais associado à produção de obras técnicas e ao capital de títulos acadêmicos (v. Capítulo 3), reflete, no livro *O Estado-Juiz na democracia contemporânea*, a partir de seus referenciais habermasianos, sobre os limites do poder dos juízes. Estes não conseguiriam “lidar de maneira satisfatória com os problemas políticos, sociais e econômicos inerentes à nova ordem constitucional no país” porque suas soluções oscilariam entre o “instrumentalismo constitucional e a crença no Judiciário como ‘salvador da República’, ou a adoção de concepções processuais da Constituição, limitada a um instrumento de governo ou a uma carta símbolo da identidade nacional” (LEAL, 2007, p. 53). No entanto, parece-nos que aponta solução que mobiliza os atributos do direito no que têm de mais simbólico, ratificando sua função de meta-razão: Leal estabelece que “o que se exige do novo modelo de Estado democrático de direito, enquanto gestor público, é

exatamente provimentos concretizadores dos objetivos, finalidades e princípios definidos pela Carta Constitucional” (Id., p. 40). Tais provimentos seriam aqueles estabelecidos pela própria Constituição “em toda a sua extensão”, compreendendo objetivos, finalidades e princípios ali definidos.

O descrédito das elites dirigentes é perceptível em declarações como a de um ex-Procurador de Prefeitos, que disse em entrevista (Anexo) que “ingenuidade não existe: se o prefeito não sabe, tem que fazer consultas a quem sabe”. O efeito também ocorre nos achados da bibliografia, como em Roussel (2002, p. 148), em que os magistrados passam a estigmatizar a “perda total do senso de honra”, e tratam com desdém e repulsa social os agentes do poder político.

Para um ministro do STF, alinhado a essa percepção, “o sistema político brasileiro, por vicissitudes diversas, tem funcionado às avessas: exacerba os defeitos e inibe as virtudes” (BARROSO, 2013, p. 214).

Vive-se no Brasil uma situação delicada, em que a **atividade política desprende-se da sociedade civil, deixando de representá-la e, no limite, até de lhe servir**. Quando isso ocorre, a política passa a ser um fim em si mesma, um mundo à parte, visto ora com indiferença, ora com desconfiança. Ao longo dos anos, a **ampla exposição das disfunções** do financiamento eleitoral, **das relações oblíquas entre Executivo e parlamentares** e do exercício de cargos públicos **para benefício próprio** trouxe uma onda de ceticismo que tem abatido a cidadania e minado a capacidade de indignação e de reação. A observação é **de cunho institucional** e não tem por foco qualquer governo em particular (Ibid.).

Caso similar pode ser encontrado na literatura, que entende “perder-se no tempo a compreensão da Política como ciência e arte relacionadas ao bom governo” (RAMOS, 2004, p. 87). Segundo o jurista, não se deve pensar “que a *politicagem* constitua uma triste realidade de nossos dias, após um passado em que na arena política imperou a virtude e o espírito público” (Id., p. 89). Para ele, engajado no “combate à degeneração da prática política”,

trata-se, na verdade, de **um mal endêmico entre nós**, o que deveria, de há muito, ter afastado o simplismo voluntarista do campo de debates em torno do tema. Não resta dúvida, porém, de que, atualmente, as manifestações do fenômeno têm incomodado em maior grau a sociedade brasileira, o que é extremamente positivo, por representar, em alguma medida, o enraizamento da Democracia no Brasil, quer na perspectiva do exercício da liberdade de pensamento, principalmente por meio da imprensa, quer na **perspectiva da**

vivência dos valores democráticos, que se antepõem ao amesquinamento da atividade política (Id., p. 91).

No dizer de outro acadêmico do direito, no Brasil, “as relações promíscuas entre corruptor e corrompido manifestaram-se desde o Brasil colônia, continuaram no 1º e 2º Reinados, ingressaram na República e permaneceram até nossos dias, com maior ou menor intensidade de suas exteriorizações malignas no organismo da nação” (HORTA, 2004, p. 99). O raciocínio jurídico, muito amparado na ideia de “ética na política”, sempre fundamenta-se na “defesa intransigente” do “bem comum e da coisa pública”, por exemplo:

O administrador não é o senhor dos bens que administra, cabendo-lhe tão-somente praticar os atos de gestão que beneficiem o verdadeiro titular: o povo [...] Evitar que a corrupção se generalize e se torne sistêmica é dever de todos, o que importará na preservação de todas as instituições dotadas de poder decisório e evitará que utilizem este poder de forma discricionária em favor de determinados grupos e em detrimento do interesse público. (GARCIA; ALVES, 2013, p. 45).

Esse movimento de descrença dos canais tradicionais de mediação política e de deslegitimação dos atores políticos é também um processo de recomposição do jogo político e transformação do monopólio sobre a política, que antes era apanágio dos eleitos, em virtude de sua legitimidade eleitoral e popular, e agora vem sendo mobilizado como espaço dos juristas, em razão de sua legitimidade técnica, moral e especializada sustentada por um modo de recrutamento racional, baseado em concurso público, e instrumentalizado pelo direito. Em outras palavras, trata-se do repúdio aos políticos que dá lugar ao poder dos técnicos: a despolitização, a procedimentalização e codificação do que antes fora o espaço da política.

Vauchez (2004, p. 133) chama atenção para o fato de a magistratura contribuir para desingularizar as práticas dos julgamentos da política, atribuindo qualidades intrínsecas às técnicas usadas nos processos. Seus usos em contextos novos confirmariam a validade geral, ao mesmo tempo em que suas expertises profissionais teriam validade estendida para outros casos.

Segundo Roussel (2002), isso relaciona-se à concepção que fazem de si e do *métier* da Justiça como o lugar da “grandeza”, a peça central para a democracia, a percepção de si como alguém que conta, que desempenha “algo nobre”. É a mídia, em

grande parte, quem colabora para essa representação, quando valoriza a dignidade e a atividade dos juízes, produzindo um capital de “distinção eficaz” em relação ao mundo efêmero, comezinho e espaço dos interesses de grupos determinados da política. Entre os juristas do Rio Grande do Sul, a percepção da nobreza do direito e do seu papel fundamental também é compartilhada por alguns:

O direito é essa verdadeira atividade de sopesar o ético e o político. Descobrir qual é aquele mínimo ético que a sociedade precisa, naquele momento histórico, para preservar sua convivência e tornar esse mínimo ético obrigatório politicamente. **Que papel fundamental! É o direito que confere à política verdadeiro sentido de fim** do humano. Sem a ética, a política seria uma política torta; é o direito que endireita a política. **É o direito que coloca a política no caminho do bem, do humano, do justo.** Justo que nós vamos descobrir na sociedade por meio da razão prática, pelo juiz, pelo legislador [...] O direito é ao mesmo tempo senhor da política e servo da política. [...] Toda a administração pública, todo direito administrativo é um direito instrumental da política, é um direito pelo qual realizamos o bem comum. Todas as políticas públicas, **toda a realização do bem comum se faz por meio de instrumentos jurídicos.** O erro é dizer que o direito é só um instrumento da política. **O direito é senhor da política** também. Há uma área da política que aprendemos pela **boa política**, ao longo de experiências concretas, ao longo da história. É a área da política que é seu fundamento primeiro, finalidade última e seu funcionamento, **uma área de alta política** em que se precisa de estabilidade, precisa refletir valores. Aí o direito vai trazer para essa área da política a ética, e **aí vamos ter um direito que é supremo: a política.** (SOUZA JR., 2004, p. 77-78)

Esta seção destinou-se a desenvolver o modo como juristas valem-se dos atributos de violência simbólica que compõem o espaço do direito para construir formas de seleção e legitimação de práticas do mundo da política, moralizando um espaço social tido como eivado de patologias arcaicas. O restante do capítulo versa sobre a construção do Estado pelos juristas, suas iniciativas de racionalização e modernização dessa instituição, trabalho de produção de sentido condicionado pelos vínculos de solidariedade que os unem aos atores políticos.

2.3 Racionalização e personalismo: dois casos

Os exemplos que seguem servem para ilustrar o processo de construção e “racionalização” do Estado no Brasil empreendido por juristas associados aos domínios disciplinares do direito público, em configurações sociais em que a mobilização de

vínculos pessoais teve papel preponderante para a conquista dos cargos e para a acumulação e reprodução do capital de competências técnicas.

O primeiro aborda o contexto estado-novista de criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, as trajetórias de seus agentes e os vínculos que ajudam a compreender suas vinculações aos postos de Estado. O segundo trata dos juristas que participaram do processo de elaboração da Constituição de 1988, mostrando a rede e os pertencimentos desses agentes desde o regime militar. A intenção desta seção é demonstrar que mesmo a história oficial do direito público mobiliza as aproximações de seus agentes com o poder como atributos de uma disciplina que se pretende a “ciência do político”, a quem incumbiria o monopólio da política e a legitimação da ordem. Os vínculos de amizade com figuras centrais costumam operar, portanto, como a extensão da reputação do agente mais bem posicionado, validando a pretensão de quem a mobiliza como condição de pertencimento à comunidade (BAILEY, 1971).

O direito público é compreendido aqui como o conjunto de reações autorizadas e legitimadas a realizar o trabalho de construção do Estado e de disciplina do sentido, através da forma da produção intelectual dos porta-vozes do significado “correto” da política. Esses detentores da *expertise* jurídica, contudo, não dispõem apenas de legitimidade por acúmulo do “mérito”, talento e dom de seu domínio intelectual, mas por um conjunto, tão variado quanto maior for sua influência, de condições presentes nos trajetos sociais, profissionais e políticos, que os vinculam a diferentes tomadas de posição no debate sobre o sentido das regras, que variam conjuntamente.

2.3.1 Autoritarismo instrumental

O primeiro caso trata da trajetória de Luiz Simões Lopes¹, caso emblemático dos argumentos acima discutidos. Descendente de uma família agrária tradicional do Rio Grande do Sul, formado engenheiro agrônomo em Minas Gerais, recebeu convite de Miguel Calmon, então ministro da Agricultura e marido de uma prima, para integrar

¹ Luiz descende de uma família de políticos. É filho de Ildelfonso Simões Lopes, deputado federal pelo Partido Republicano Rio-Grandense por três mandatos, entre os quais foi ministro de Agricultura, Indústria e Comércio de Epitácio Pessoa, e que assumiu a presidência do Banco do Brasil de 1930 a 1943.

² Fonte: arquivo CPDOC/FGV. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/>

aquele ministério, do qual o pai de Simões Lopes havia sido o chefe. Herdando as relações políticas do pai na capital do país, no cargo pôde estabelecer suas próprias redes pessoais, algumas das quais o acompanhariam no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). A proximidade com Vargas também inicia através do pai, de quem o primeiro foi contemporâneo na Câmara dos Deputados. Tendo sido chamado para compor o gabinete quando Vargas assumiu a chefia do Governo Provisório, passou a atuar na Comissão Permanente de Padronização de 1930 e no Conselho Federal do Serviço Público Civil de 1937.

O DASP², sob a presidência de Luiz Simões Lopes, seria instituído em 1938, no início do Estado Novo, na esteira dos “princípios racionalizadores” daquelas duas comissões. Simões Lopes mobiliza pessoalmente as noções do senso comum vigente sobre as práticas políticas arcaicas da República Velha, por exemplo, quando afirma seu “estranhamento” porque a maioria dos funcionários públicos ingressava “sem prestar concurso, sem nenhuma prova de capacidade técnica nem de idoneidade moral” (SILVA, 2006, p. 54). Ainda, ele identificava “as grandes deficiências da máquina estatal, que era emperrada, irracional, irresponsável e olhada com desprezo pelos brasileiros” (id., 2006, p. 77). Menciona também que a administração pública “fora submetida durante largos anos a um regime eminentemente político, em que as escolhas para os cargos públicos se fazia sob pressão dos políticos e, regionalmente, dos cabos eleitorais”, compondo o “triste sistema de pistolão” (id., 2006, p. 88). Cabos eleitorais, estes, que eram “os piores funcionários que há [...] Porque o sujeito indicado por questões políticas [...] é a pior gente que existe no mundo [...] mais incompetente, mais vagabunda, e que recebe dinheiro”, no caso, propina (id., 2006, p. 71).

O DASP, portanto, surgia com o propósito de reformar a administração pública, nos moldes do previsto na Constituição de 1937, ajudando na melhoria da máquina pública, na qualificação do funcionalismo e na inspeção do serviço público³. A Revolução de 1930, para alguns, teria sido a oportunidade para ampliarem-se as questões de cunho nacional e para a reformulação, a partir de novas bases “científicas”, do

² Fonte: arquivo CPDOC/FGV. Disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PoliticaAdministracao/DASP>. Acesso em 24 jun. 2014.

³Para uma discussão sobre as quatro maneiras de entender as funções do DASP e, logo, do Estado Novo, v. Codato (2011). Para uma análise da “confraria dos advogados” que ocupou o conselho do Daesp, elite política paulista de segundo escalão oriunda dos partidos políticos já existentes na República Velha, v. Codato (2014).

funcionalismo público no Brasil. As palavras de Simões Lopes sobre a lei⁴ que, segundo ele, instituiu o sistema de mérito no serviço público, “além de dar organicidade ao sistema de pessoal, trazia uma série de princípios indispensáveis a uma administração moderna, não casuística, regida por normas gerais, honestas e rígidas, que orientariam dali para frente o serviço civil brasileiro” (id., 2006, p. 91). Conforme o presidente do DASP, a lei representava um novo momento, em que “as pessoas de mais mérito e que mais se dedicavam eram as que poderiam ser melhor agraciadas e melhor tratadas pelo Governo Federal” (SIMÕES LOPES, 2003, p. 33).

Em 1944, Simões Lopes também passou a presidir a recém criada Fundação Getúlio Vargas (FGV), de onde só se afastou nos anos 1990, que ele defendia como “instituição necessária para cuidar dos problemas do país”, e que nascia com o propósito de ser uma escola de administração, destinada a formar quadros qualificados para uma administração pública “moderna”. Simões Lopes ainda viria, em 1952, a ser o primeiro presidente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM)⁵. “Organização comprometida com a identificação e operacionalização de soluções para os problemas da administração pública”⁶, o IBAM atua ainda hoje desempenhando atividades de assessoria técnica, formação através de cursos e do “Laboratório da Administração Municipal”, sugerindo constituir uma grande rede com os municípios, destinada a “construir as bases de uma cultura administrativa empreendedora, inovadora e voltada não apenas para um comportamento ético e responsável, mas também para um mais alto padrão de desempenho, capaz de gerar melhores serviços públicos”.

O aumento de prestígio da função dos administrativistas no Estado Novo deve-se a disponibilidade de posições burocráticas a serem ocupadas em uma série de agências recém criadas. Até a década de 1960, os publicistas consagrados estavam no Rio de Janeiro⁷ (SUNDFELD, 2012). A medida de suas influências exigia uma colocação em posição de destaque na máquina estatal, de onde pudessem ocupar funções jurídico-burocráticas de prestígio. Até a transferência da capital para Brasília, era o Rio de Janeiro

⁴ Lei 284 de outubro de 1936.

⁵ Do qual é hoje presidente Edson Oliveira Nunes, autor de *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático*.

⁶ Conforme <http://www.ibam.org.br/info/assessoria-tecnica>. Acesso em 5 jun. 2015.

⁷ Por exemplo, Rui Barbosa, Amaro Cavalcanti, Viveiros de Castro, Carlos Maximiliano, Francisco Campos, Castro Nunes, Themístocles Cavalcanti, Pontes de Miranda, Miguel Seabra Fagundes, Carlos Medeiros, Caio Tácito, Victor Nunes Leal e Afonso Arinos de Melo Franco.

que concentrava os maiores recursos de ocupações relevantes para essa elite publicista. Pela proximidade com o centro do poder, dispunham de uma variedade de cargos no setor público, nas empresas estatais e nas concessionárias privadas, além das cúpulas dos poderes.

Cumpram-se explicitar a importância da Revista de Direito Administrativo (RDA), - publicação da Fundação Getúlio Vargas, de onde Simões Lopes era o presidente -, como o grande veículo de vulgarização da produção daqueles publicistas associados ao DASP. Foram pesquisados para este estudo⁸ os 66 volumes da revista⁹ publicados desde a sua fundação, em 1945, até a última edição, do ano de 1961. Os resultados constantes na Tabela 1 correspondem a quase 25% do total dos artigos de doutrina. Concentram entre eles, portanto, importante setor da revista. A exceção de Bandeira de Melo¹⁰, todos os demais têm grande proximidade com o regime varguista, apresentando-se como verdadeiros difusores da visão administrativa promovida pelo DASP.

Tabela 1: Distribuição dos autores mais frequentes na seção “Doutrina” da RDA entre 1945 e 1961.

Autor	N. de artigos
M. Seabra Fagundes	11
Rubens Gomes de Souza	11
Carlos Medeiros Silva	10
Oswaldo A. Bandeira de Melo	10
Themístocles Cavalcanti	6

Fonte: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/archive>. Acesso jul. 2014.

Desse grupo, cuja produção bibliográfica referendava a proposta política do governo, cabe fazer algumas observações sobre suas trajetórias a fim de explicitar suas eventuais conexões e os vínculos que os uniam. Data de 1936 a obra que será reconhecida como o publicismo da Era Vargas: “Instituições de Direito Administrativo

⁸ Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/issue/archive>. Acesso em 24 jul. 2014.

⁹ Um total de mais de 7.500 documentos foram encontrados, divididos entre as seções “doutrina”, “jurisprudência dos tribunais”, “sentenças”, “tribunal de contas”, “jurisprudência administrativa”, “pareceres”, “notas e comentários”, “bibliografia” e “legislação”. Optou-se por centrar a análise na seção “doutrina”, uma vez que se trata de espaço para livre manifestação dos autores, que podiam adiantar-se às determinações externas de decisão normativa, bibliográfica ou jurisprudencial já publicadas. Somente os documentos de doutrina restringem o universo a 230 artigos.

¹⁰ Cuja trajetória profissional neste período é mais restrita a São Paulo, conforme se verá no próximo ponto.

Brasileiro”, de Themístocles Brandão Cavalcanti. Formado pela Universidade do Rio de Janeiro em 1922, foi Procurador do Tribunal Especial em 1930, Consultor-Geral da República entre 1945 e 1946, eleito Deputado na Assembléia Constituinte do antigo Estado da Guanabara em 1960 e professor catedrático da Faculdade Nacional de Ciências Econômicas, nomeado em 1967 por Costa e Silva Ministro do STF¹¹.

É com Francisco Campos que o Estado Novo terá seu maior teórico, e ao redor de quem os demais “doutrinadores” estabelecem vínculos pessoais e institucionais mais sólidos. Formado na Faculdade Livre de Direito de Belo Horizonte em 1914, onde a partir de 1918 exerceu a docência em direito público, foi deputado estadual pelo Partido Republicano Mineiro de 1919 a 1922, na base parlamentar do governador Artur Bernardes. Conhecido político autoritário e antiliberal, condenava a autonomia municipal, cujas prefeituras serviriam apenas para controle central sobre as administrações locais. Deputado Federal entre 1921 e 1926, apoia os governos federais de Epitácio Pessoa e Artur Bernardes. Nomeado Secretário do Interior em Minas Gerais, participou da articulação com o Rio Grande do Sul para apresentar candidatura à sucessão de Washington Luis. Partidário de Vargas, apoiou a revolução de 1930 e credenciou-se para ser Ministro da Educação entre 1930 e 1932. Foi consultor da República em 1933 e Secretário de Educação do Rio de Janeiro em 1935. Como Ministro da Justiça, Francisco Campos¹² foi o responsável pela elaboração da Constituição de 1937.

Carlos de Medeiros Silva¹³, formado em 1929 no Rio de Janeiro, exerceu a advocacia antes de ser chefe de gabinete na Secretaria de Educação do Distrito Federal, em 1936 e 1937. Em 1939, tornou-se Promotor público. De 1942 a 1943, foi consultor jurídico na Comissão de Defesa Econômica e em 1944 no DASP. Chefe de gabinete do Ministério da Justiça quando Francisco Campos era o titular da pasta, participou da elaboração da Constituição de 1937. Consultor da República durante o segundo governo de Vargas, testemunhou a instituição da Petrobrás. Foi Procurador Geral da República no governo Kubitschek, entre 1957 e 1960. Nomeado por Castelo Branco ministro do STF em 1965, no ano seguinte já transitou ao Executivo para ser ministro da Justiça até 1967.

¹¹ Fonte: dados biográficos no sítio do STF, na aba “Composição” ds seção “Sobre o STF”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=105>. Acesso em 24 jun. 2014.

¹² Fonte: arquivo CPDOC/FGV. Disponível em: http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AeraVargas/1/biografias/francisco_campos. Acesso em 24 jun. 2014.

¹³ Fonte: dados biográficos no sítio do STF, na aba “Composição” ds seção “Sobre o STF”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=231>. Acesso em 24 jun. 2014.

É atribuído a Medeiros Silva a autoria do Ato Institucional n.1, da Constituição de 1967 e do Ato Institucional n.12. Especialista em direito administrativo, foi colaborador da Revista Forense da qual foi redator-chefe durante trinta anos, entre 1935 e 1965, e diretor de 1944 a 1965 da RDA. Ainda foi redator entre 1944 e 1947 da Revista do Serviço Público.

Imprescindível para entender o grupo é atentar para a trajetória de Victor Nunes Leal¹⁴, que se forma no Rio de Janeiro, em 1936. Em seguida, é admitido na redação da Revista Forense, onde trabalhava, entre outros, Carlos Medeiros Silva. Posteriormente, foi encarregado da seção jurídica do Observador Econômico e Financeiro, participando da equipe fundadora da RDA e do Conselho Consultivo da Revista Brasileira de Estudos Políticos da Universidade de Minas Gerais. Para ingresso na carreira docente na Universidade do Brasil, escreve a tese que no ano seguinte será publicada pela própria editora Forense, da qual era redator, com o título “Coronelismo, enxada e voto”. Entre suas obras, ganharam destaque os dois volumes de “Estudos de Direito Público”. Chefe da Casa Civil da Presidência da República, entre 1956 e 1959, foi consultor geral da República em 1960, ano em que recebeu nomeação para ser ministro do STF. Lá permaneceu até 1969, quando foi afastado pelo Ato Institucional nº 5, e concentrou a atividade profissional na advocacia privada.

Muito embora boa parte de seu reconhecimento jurídico venha de sua tese sobre o coronelismo nos municípios brasileiros durante a República Velha, e sobre isso muito viria Victor Nunes a se dedicar, inclusive em seus trabalhos na RDA, podem ser considerados ambivalentes seu discurso profissional e suas práticas pessoais. Para seus biógrafos, é determinante que sua acolhida no Rio de Janeiro tenha se dado graças a um “amigo de seu pai”, Pedro Batista Martins, “advogado renomado” que lhe ofereceu emprego, e “na casa de quem teve outra escola”, com os frequentadores “invulgares” como Francisco Campos e Sobral Pinto, este o advogado que discursou pela categoria quando da posse de Victor Nunes (VENÂNCIO FILHO, 2013).

Miguel Seabra Fagundes¹⁵ é dono de outro percurso que interessa observar. Formou-se em Recife, em 1932, ano em que se torna procurador no TRE do Rio Grande

¹⁴ Fonte: dados biográficos no sítio do STF, na aba “Composição” ds seção “Sobre o STF”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=108>. Acesso em 24 jun. 2014.

¹⁵ Fonte: <http://www.oab.org.br/centrocultural/agraciadosmedalhamiguelseabra.asp>. Acesso em 24 jun. 2014.

do Norte. Em 1935, com 25 anos, é nomeado por Vargas desembargador da Corte de Apelação e, em 1945, interventor federal no Rio Grande do Norte. Depois de presidir o TJ daquele estado, é nomeado Ministro da Justiça por Café Filho, em 1954, lugar de onde exonerou-se por divergências com o governo. Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros, opôs-se ao regime militar pela redemocratização. É autor de doutrina mais frequente no período observado da RDA, além de “O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário” da editora Forense (obra que recebeu críticas de Victor Nunes Leal na seção “bibliografia” da RDA).

Pizarro Drummond (1952), em manifesto contra o “erro grave” do ostracismo em que caíra o DASP após a Constituição de 1946, descreve na RDA as tarefas que haviam sido incumbidas ao órgão, que “constituíam larga e ousada tentativa de sistematização [...] a fim de integrar o país nos princípios consagrados pela ciência administrativa”, embora “o meio brasileiro, informe e rebelde” teria recebido em pânico a novidade. Na posição de *staff* do chefe de Estado, e para cumprir seu papel de bem informá-lo sobre “essa esfera ampla de competência”, o DASP “necessita estar perfeitamente aparelhado”. Prossegue argumentado que “se a tese vitoriosa no Estado Moderno é a da confusão de poderes - interpenetração”, que, segundo ele, “já ficou sobejamente demonstrado pelos tratadistas mais esclarecidos”, ao órgão seria exigido “manter em dia o cadastro e o balanço do processamento dos trabalhos nos três poderes” e ainda “forçoso dispor de um serviço perfeito de referência legislativa com interpretação das tendências políticas e das ideias vigentes nas Casas do Legislativo, bem como de sua conveniência ou não”. Além disso, não bastaria “a simples catalogação da jurisprudência dos tribunais, mas um espírito alerta manobrando esses textos e provando a repercussão que possam ter no Executivo”.

Nota-se no discurso a mobilização da antiga proximidade com o poder central, prejudicada depois da mudança constitucional, um esforço estratégico de valorizar as incumbências de que dispunha o DASP, e a vinculação para ele da representação do “interesse nacional”, sem as quais o Presidente ficaria sem “suporte eficiente”. Reivindica como modelo experiências dos Estados Unidos e da Inglaterra, “animadas pelo próprio espírito da democracia”, para justificar o “propósito de libertar o serviço público de influências estranhas e perniciosas que perturbam o seu bom funcionamento e subvertem a ordem hierárquica, fazendo prevalecer, sobre o mérito, o empenho político”.

O esvaziamento da política tradicional é recorrente no discurso, uma vez que a neutralidade, “característica fundamental da administração pública democrática”, só poderia ocorrer “quando o servidor público está acobertado contra as injunções políticas”.

2.3.2 Consagração dos Intérpretes

O segundo caso que ilustra nossa demonstração da proximidade dos juristas fazedores do Estado com o mundo da política, através de vínculos pessoais e relações de amizade, é a da “Turma das Perdizes”: outra vez, a proximidade com o poder é inscrita na própria história oficial e na biografia dos agentes como capital jurídico. A rede de relações pessoais legitima os juristas ao ingresso no “mundo dos teóricos”, a partir da experiência adquirida no Estado, a ser reconvertida em produção doutrinária.

Dispondo de um grupo de publicistas paulistas já ilustres¹⁶, até esse momento os juristas da cidade de São Paulo ainda não tinham a influência comparável com os radicados no Rio de Janeiro. Na década de 1960, ocorre uma confluência de fatores políticos de crescimento econômico que levou ao aumento da demanda por advogados e de um conjunto de condições particulares para sedimentar São Paulo como o centro de referência de um publicismo mais difundido pelo país. Tais condições particulares giram em torno da PUC/SP e da formação da Turma das Perdizes¹⁷, e especialmente das figuras de Celso Antônio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba, os quais fundam em 1967 a Revista de Direito Público (RDP), publicada pela Editora Revista dos Tribunais (RT)¹⁸, e dão divulgação à produção do grupo. A partir da divulgação pela RDP, e da circulação de seus membros por palestras e cursos pelo país, o grupo estabeleceu uma sólida rede.

Imaginar que a preponderância da Turma das Perdizes se deveu à revolução científica que eventualmente tenham promovido, contudo, é no mínimo ignorar outras condições para sua emergência. Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, pai de Celso Antônio, que fora diretor do departamento jurídico da Prefeitura de São Paulo entre 1938 e 1956 e secretário de Assuntos Internos e Jurídicos do prefeito Abrahão Ribeiro em

¹⁶ Por exemplo, Vicente Ráo, Miguel Reale, Mario Masagão, Ataliba Nogueira, Cretela Jr., Oswaldo Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles.

¹⁷ Apelido em função do bairro de São Paulo onde se localiza a PUC.

¹⁸ Hoje denominada Revista Trimestral de Direito Público (RTDP), ainda sob direção de Celso Antônio Bandeira de Mello, mas agora publicada pela Editora Malheiros.

1946, depois de aposentar-se do cargo de desembargador, exercido entre 1956 a 1969, foi reitor da PUC/SP entre 1969 e 1973. Na reitoria, foi sucedido até 1979 por Geraldo Ataliba, de quem era vice-reitor, sócio no escritório de advocacia e amigo de infância de Celso Antônio Bandeira de Mello (SUNDFELD, 2012, p. 108). Razoável entender como o projeto de ênfase na pós-graduação e circulação acadêmica vingou no ambiente institucional da PUC/SP.

Não é possível também desprezar-se a oportunidade que Celso Antônio Bandeira de Mello e Geraldo Ataliba tiveram de influenciar nos rumos da Assembleia Constituinte, quando convocados por Quércia para assessorar a bancada paulista, ao lado de Adilson Dallari e Eros Grau. José Afonso da Silva era assessor do líder da bancada do PMDB, Mário Covas. Sergio Ferraz, simpatizante da Turma das Perdizes, era o assessor jurídico do relator geral Bernardo Cabral. Segundo Adilson Dallari, em entrevista a Sundfeld (2012, p. 124), não é por acaso que a Constituição de 1988 é a primeira a ter um capítulo para a Administração Pública, um regime geral que a discipline em torno de princípios, e a previsão para a elaboração de leis orgânicas municipais. Conforme Dallari, Celso Antônio já ministrava cursos na PUC/SP sobre como os princípios administrativos poderiam levar a solução de quaisquer casos concretos, mesmo que nenhuma outra constituição anterior os previsse, nem que fossem recorrentes na experiência internacional. Comenta, ainda, como gerou desconforto a falta de incorporação por Hely Lopes Meirelles das críticas dos publicistas à reforma do decreto de 1967 sobre licitações, substituído por outro de 1986 por ele redigido no interior do governo. Outra influência, atribuída por Dallari a José Afonso da Silva, diz respeito à constitucionalização da matéria financeira, conforme ideia da lei 4.320, de 1964, por eles bastante implementada no contexto do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM).

Assim como na Era Vargas, a proposta do “universalismo de procedimentos” inaugurado no regime militar consistia em reformar a administração pública, “racionalizando-a”, com vistas a “acabar com a corrupção”. Através do planejamento e da introdução de métodos de trabalho que evitassem o clientelismo, novamente o direito administrativo podia fazer-se útil e coerente com os planos do governo. Mais uma vez, a centralização dos poderes se deu na contrapartida do enquadramento dos poderes locais por meio de leis racionalizadoras. O decreto-lei 200 de 1967 foi tentativa de promover

uma reforma administrativa de caráter gerencial, atribuindo à administração indireta parte dos encargos da execução de tarefas públicas.

No que concerne ao controle das localidades, é exemplar o caso da criação em São Paulo do CEPAM¹⁹ por Hely Lopes Meirelles, na época secretário do Interior do governador Abreu Sodré. Com o pretexto da lei 4320, de 1964, obrigar as administrações municipais a proverem seus serviços e construírem infraestrutura urbana a partir de seus meios próprios e com eficiência, o CEPAM aparece com a missão de dar assistência técnica às administrações públicas municipais, para as dotar de perfeita organização e funcionamento. Segundo opinião de Dallari, Hely o criou por convicção, a fim de disseminar o pensamento técnico e os valores da administração racional, tais como as virtudes do planejamento e do controle financeiro (SUNDFELD, 2012, p. 119). Desse modo, seriam mitigadas as práticas clientelistas que impediriam o desenvolvimento. Contra elas, Hely já tinha “um histórico de luta”, quando foi juiz federal e “sancionava funcionários corruptos da alfândega”.

Dado o contexto, o CEPAM serviu como incentivo suficiente para a produção doutrinária sobre o municipalismo, comprovando o fato de que a construção intelectual é estreitamente relacionada com o mundo dos práticos, no Brasil. Coube a José Afonso da Silva que, embora se dissesse simpatizante da esquerda, era chefe de gabinete de Hely, “homem do regime”, na secretaria do Interior, a redação do primeiro grande manual de direito urbanístico no país, que, desde os anos 1970, impulsionava estudos sobre o assunto, apesar de o Estatuto da Cidade só ter sido promulgado em 2001. Também coube a ele fazer o primeiro manual sobre orçamento-programa. Mas cumpriu ao próprio Hely Lopes Meirelles a escrita da cartilha aos administradores municipais, seu “Direito Municipal Brasileiro”, a partir da “experiência bem sucedida” da prefeitura modelo de Valinhos, onde foi mantido um curso permanente para formação de administradores locais, com a docência eventual de Ataliba e Celso Antônio.

Como se apontava anteriormente, não há no Brasil uma divisão muito consistente entre o que seja o mundo dos teóricos e o mundo dos práticos, tal como ocorre em alguns países europeus, em que professores de direito falam desde um lugar neutro ancorado no poder acadêmico. Aqui, as doutrinas administrativas originam-se de apostas políticas e acadêmicas tomadas pelos intérpretes das normas, e o espaço de

¹⁹<http://cepam.org>. Acesso em 24 de jun. 2014.

formação dos argumentos nas doutrinas é absolutamente vinculado às confrontações no campo da prática profissional e às oposições sobre juridicidade das tomadas de decisão governamental (ENGELMANN; PENNA, 2014). Por isso, a análise da biografia coletiva do grupo dos produtores da técnica, com maior repercussão nas últimas décadas, permite perceber quais são os atributos dos intérpretes legitimados.

A mostra apresentada a seguir foi feita com base no mapeamento dos manuais de direito administrativo reconhecidamente consagrados²⁰. Nota-se que os manuais de maior prestígio concentram-se em um número limitado a cinco grandes editoras jurídicas ainda restritas ao eixo Rio-São Paulo, com esmagador predomínio da última cidade. Ainda que, segundo Lagroye (1985), o processo de legitimação não seja um reflexo da relação de poder, mas constitutivo da essência dessa relação, a tabela abaixo mostra que a titularidade na posição de intérpretes legitimados da ordem jurídico-política da administração pública ainda é ocupada por Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello.

Tabela 2: Manuais de Direito Administrativo mais reeditados no mercado brasileiro a partir da 10ª edição.

Autor	Editora e UF	Título da Obra	Ano da Primeira Edição	Última edição
Hely Lopes Meirelles	Malheiros SP	Direito Administrativo Brasileiro	1964	40 ^a
		Direito Municipal Brasileiro	1957	17 ^a
Celso Antonio Bandeira de Mello	Malheiros SP	Curso de Direito Administrativo	1980	31 ^a
Maria Sylvia Zanella Di Pietro	Atlas SP	Direito Administrativo	1990	27 ^a
José dos Santos Carvalho Filho	Atlas SP	Manual de Direito Administrativo	1997	27 ^a
Diógenes Gasparini	Saraiva SP	Direito Administrativo	1989	17 ^a
Odete Medauar	RT SP	Direito Administrativo Moderno	1996	18 ^a
Marçal Justen Filho	RT SP	Curso de Direito Administrativo	n/d	10 ^a
Paulo Vicente e Marcelo Alexandrino	Método/Forense /Gen RJ	Direito Administrativo Descomplicado	n/d	22 ^a
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Método/Forense /Gen RJ	Curso de Direito Administrativo	n/d	16 ^a

Fonte: Banco de Dados do Projeto de Pesquisa do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder Político/UFRGS “Intérpretes da constituição, porta-vozes de políticas: juristas e ordem política brasileira”.

²⁰Cuja repercussão é dimensionada a partir do número superior a dez reedições que obtiveram desde suas primeiras edições.

Atualmente, o CEPAM também é conhecido como Fundação Prefeito Faria Lima. Segue atuando na orientação de prefeituras e câmaras por meio de assessoria técnica e pareceres jurídicos: “produz conhecimento e oferece cursos de qualificação profissional e aperfeiçoamento aos servidores públicos e agentes políticos”, promovendo “a troca de informações sobre experiências bem-sucedidas de gestão municipal”. A respeito das inovações institucionais sobre municípios que a Constituição de 1988 introduziu, a fundação informa que “a atuação do Cepam deu suporte essencial para a consolidação do princípio descentralizador”²¹.

Pelos dados apresentados, depreende-se que o direito é espaço em que a proximidade com o poder é enunciada pela própria história oficial da disciplina e pela biografia dos agentes como atributo de capital de competência técnica. A legitimidade dos juristas associados com posições na estrutura do Estado, geralmente decorrentes de um capital social adquirido a partir de uma rede de contatos pessoais, profissionais e políticos, os credencia ao “mundo dos teóricos”, como figuras “renomadas” e dotadas de uma expertise de Estado, reconvertida em produção doutrinária. A proximidade com o mundo da política, nos casos citados, opera como instrumento para acumulação de atributos jurídicos, em que a experiência nas práticas burocráticas do Estado lhes confere autoridade e competência técnica para a produção intelectual “autorizada”.

Considerados esses elementos gerais sobre a legitimidade jurídica para a contestação da crise da política e a moralização das práticas de governo, bem como sua característica inerente de proximidade ao poder num contexto híbrido como o brasileiro, o próximo capítulo tratará do caso específico do Rio Grande do Sul: o processo de institucionalização e consolidação de uma Câmara criminal para julgar crimes de prefeitos; as propriedades sociais do conjunto de seus juízes; e os modos como atribuem sentido às suas práticas, dissociadas da lógica que mobilizam para o julgamento da política.

²¹<http://www.cepam.org/institucional/quem-somos.aspx>. Acesso em 5 jun. 2015.

CAPÍTULO 3 - O TRIBUNAL DOS PREFEITOS

Após ter considerado a mobilização da “patologia” e do “arcaísmo” (Capítulo 1) da política brasileira pelos juristas, os quais desenvolvem as soluções “técnicas” (Capítulo 2) do direito com o intuito de superá-las, este capítulo se centrará sobre o objeto empírico do trabalho: as dinâmicas que ocorrem em uma configuração específica marcada pela justaposição entre múltiplas dimensões, lógicas e recursos. Os protagonistas e as instituições são partes integrantes num jogo de disputas por domínio e reconhecimento de sua autoridade social.

Dessa configuração histórica, que abarca um conjunto de agentes e estabelecimentos de Estado envolvidos com a seleção, a verificação e a definição da política, importa salientar o papel desempenhado por uma Câmara Criminal originalmente criada, segundo seus relatos fundadores, com o propósito de julgar crimes de prefeitos no estado do Rio Grande do Sul. Pretende-se, neste capítulo, a partir do estudo de sua institucionalização, entender quais representações de direito e de política estão em luta e quais os macrofatores explicativos das tomadas de posição dos agentes nesse espaço.

Foram utilizadas como fonte as entrevistas do projeto Histórias de Vida realizadas por Loiva Otero Félix, Luiz Alberto Grijó, Gunther Axt, Mary da Rocha Biancamano e Rosimeri de Souza Süffert Fogaça com os desembargadores, por intermédio do Memorial do Judiciário do Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul. Igualmente, entrevistas realizadas com procuradores de Justiça, catalogadas no acervo do projeto História Oral do Memorial do Ministério Público, também serviram de base. Trabalhos acadêmicos sobre o TJRS, no período analisado, de igual forma, guiaram nossa compreensão sobre o campo, especialmente a tese de doutorado de Luciano Da Ros, defendida em 2014 na Universidade de Illinois em Chicago, intitulada *Mayors in the Dock: judicial responses to local corruption in Brazil*, e o livro *Sociologia do Direito: a magistratura no espelho*, de autoria de Álvaro Filipe Oxley da Rocha (2002), resultado de sua dissertação de mestrado, realizado junto a UFRGS. Informações publicadas em blogs pessoais dos desembargadores e em notícias da imprensa, assim como dados retirados dos processos julgados pela Quarta Câmara, também ajudaram a compor este capítulo.

A partir desses dados, observar o perfil social dos juízes, suas origens, escolarização, produção intelectual e peso que atribuem às relações sociais e familiares, torna-se fundamental para compreender os esquemas de percepção e a identidade social que conformam os valores e crenças dos magistrados sobre o Estado e sobre a política. Como se verá em seguida, perceber o aparecimento de um novo perfil social de desembargador, pode até ser prova de uma alteração nos mecanismos de formação e recrutamento dos magistrados, implicando em um processo de diversificação social, mas não significa, necessariamente, uma alteração profunda dos princípios que estruturam a ordem social local.

Oferecendo suas competências “técnicas” e “neutralidade” política para enfrentar as “patologias” da política brasileira, os desembargadores se ancoram no desenho normativo que cumulativamente foi atribuindo responsabilidades criminais aos governos locais e se consolidam como fiscais da política municipal, amparados pelo trabalho do Tribunal de Contas e da Procuradoria dos Prefeitos, setor especializado criado pelo Ministério Público do estado do Rio Grande do Sul para atuar junto à Quarta Câmara do TJRS, nos casos de crimes de prefeitos. Somados, o decreto-lei 201 de 1967, a lei de licitações 8.666 de 1993, e o título XI sobre os crimes contra a administração pública do Código Penal de 1940, acrescidos à designação de foro privilegiado aos crimes cometidos por prefeitos pela Constituição de 1988 configuram o horizonte de sanções mais mobilizado a que os agentes políticos dos municípios brasileiros estão sujeitos no período observado.

3.1 Institucionalização

É nessa esteira normativa que ocorre a construção institucional da Quarta Câmara do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: depois de a Constituição estabelecer que os tribunais estaduais deveriam julgar prefeitos²², de modo a evitar que suas influências políticas locais interferissem nos julgamentos realizados pelos juízes de comarca, e diante da dificuldade de organizar o funcionamento da nova competência (que cumpria produzir provas nas cidades onde a denúncia havia sido feita), “surgiu a

²² De homicídios a crimes contra a administração, com exceção dos crimes federais e eleitorais.

ideia de se criar uma Câmara Criminal especificamente para julgar prefeitos” (MACHADO, 2002, P.202).

Diferentemente do que registra a bibliografia (FRANÇOIS, 1996; GAÏTI, 1998; OFFE, 2006) a respeito do anonimato das origens das instituições contemporâneas ser uma de suas características, de modo a evitar o risco a que estariam expostas de serem denunciadas como arbitrárias, interessadas ou obsoletas quando vinculadas a uma pessoa, a instalação da Quarta Câmara é frequentemente atribuída a um só desembargador. De acordo com uma entrevista feita por Da Ros (2014, p. 134), “os juízes não gostavam de julgar prefeitos, e Melício queria, então “decidiram dar esses casos a ele”. Os demais integrantes do órgão passariam a ser designados mediante requerimento dos interessados.

Segundo o desembargador aposentado Luiz Melício Uiraçaba Machado, naqueles anos de 1990 e 1991, o 2º vice-presidente do TJ, a quem incumbia os assuntos administrativos e, logo, sua adaptação aos novos dispositivos constitucionais recém aprovados, a ideia de especializar surgiu no intervalo (no coffee break, no original) de sessão de julgamento, em que, diante da fragilidade das provas, da divergência das Câmaras isoladas, da falta de tempo para analisar os casos de prefeitos e o desperdício do trabalho, já que denúncias prescreviam, ocorria “a desmoralização da autoridade do tribunal” (DA ROS, 2014, p. 132-133).

Mesmo que a Quarta Câmara nasça vinculada à figura do desembargador Luiz Melício Uiraçaba Machado, não evita que sobre ela se produzam relatos atemporais, universais e impessoais a respeito de seu papel, sua missão e seu funcionamento. Esse tipo de objetivismo, conforme Dulong (2010), tende a ocultar os fatores estruturais e conjunturais “que presidiram o nascimento da instituição, um momento em que nada ainda é determinado, tudo sendo possível, por exemplo, outros possíveis”. Por isso, seu surgimento seria o momento no qual se pode observar “os atores engajados em sua definição, nas implicações simbólicas e práticas que as animam, as relações de força entre eles e os compromissos que assumem”. Para a autora, revisar a historicidade das instituições é o meio de identificar o que há de social e contingente nesses fenômenos (DULONG, 2010, p. 24).

O que ocorria em Porto Alegre, segundo o desembargador Melício, era uma “incapacidade técnica e humana” de lidar com a nova atividade: cumpria ao tribunal receber a denúncia contra o prefeito e adaptar suas secretarias de câmaras às funções de

cartório, para reunir as provas contra o acusado, ao mesmo tempo em que mantinha a função recursal e sua tramitação técnica caracteristicamente diferente. Além disso, o desembargador “tinha de relatar outros processos, organizar a pauta e revisar o colega. Ele nunca tinha tempo de instruir aquele processo, interrogar o réu, ir para o interior inquirir testemunhas (MACHADO, 2002, P.192).

A partir das “dificuldades” encontradas no começo da vigência da nova competência sobre crimes de prefeitos descritas por Melíbio Uiraçaba Machado, que explicavam o início de atividades contraditório, ineficiente e divergente (DA ROS, 2014, p. 123), o autor sugere um “processo de aprendizado organizacional através da exploração”, o qual teria conduzido a “acelerar o processamento dos casos e melhorar a qualidade da instrução [...] imprescindíveis para alterar os resultados de impunidade dos prefeitos, de atraso nos julgamentos e de produção de provas frágeis” (Id., p. 128).

Outro elemento característico da fala de Melíbio Uiraçaba Machado, ao Projeto Histórias de Vida, é a marca de apresentar-se com perfil “empreendedor”, porque “imaginou e elucubrou melhorias nos nossos serviços” e porque liderou a modernização e informatização da biblioteca, bem como a comissão de desburocratização do tribunal. A idealização e a vocalização da proposta da câmara especializada, além dos esforços para a implementação, no entanto, é seu maior empreendimento.

Conforme Da Ros (2014, p. 136), a proposta de criação de mais uma Câmara Criminal, que precisava de autorização do Legislativo em virtude dos custos orçamentários, foi aprovada e implementada rapidamente “devido ao baixo grau de controvérsia”: a estratégia foi “solicitar a criação da nova Câmara devido ao aumento de 30% do volume dos processos, omitindo a especialidade para julgamento de prefeitos”. Outro facilitador foi o “bom relacionamento” com o governador Alceu Collares, “ideologicamente inclinado a respeitar a autonomia institucional” do Judiciário, e de quem o presidente do TJRS José Barison era “amigo pessoal” (Id., p. 139).

Um mês depois da lei estadual que a criou, uma resolução interna do TJRS determinou a jurisdição especializada sobre crimes de prefeitos, recebida sem alarde, já que “a responsabilização legal de prefeitos não era preocupação porque não estava na agenda” (Id., p. 137). Segundo Da Ros, “os desembargadores mandavam uma mensagem clara aos atores legais atentos, de que agora estavam mobilizados para combater a corrupção dos prefeitos, e inclusive tinham um lugar institucional onde poderiam

dedicar-se a tanto” (Id., p. 140). Esses atores, o TCE e a Procuradoria de Prefeitos, viriam a conformar o “triângulo de ferro” da coordenação interinstitucional junto à 4CC, com “boa vontade, esforços para evitar fricções institucionais e contínua troca de informações [...], já que o trabalho de cada agência era complementar, e não um fim em si” (Id., p. 151).

A estrutura administrativa da 4CC foi montada, com cartório e secretaria, a fim de abolir as cartas de ordem, enviar um juiz de instrução aos municípios para ouvir as testemunhas, e “melhorar a qualidade das provas produzidas na Câmara” (DA ROS, p. 143). Essa “onda de mobilização” criaria o que Melíbio chamou de “pequena comunidade” em torno da Câmara (Id., p. 153) e teria levado a uma “espécie de compromisso”, que aperfeiçoou as três instituições, percebidas como complementares (Id., p. 165). Em torno de 80% das denúncias (Id., p. 152) apresentadas pelo Ministério Público, portanto, seriam fundamentadas em dados oriundos dos relatórios “tecnicamente perfeitos” (Id., p. 161) do Tribunal de Contas, que segundo documento do próprio TJRS, é a “polícia judiciária da administração municipal” (apud DA ROS, 2014, p. 163).

A especialização e a coordenação produziram a *expertise*. Segundo Melíbio, depois de um tempo, os desembargadores tornaram-se “*experts* no exame de orçamentos municipais” e começaram a “dominar a terminologia técnica” e a linguagem hermética do TCE, superando os obstáculos burocráticos, conseguindo perceber nos processos “elementos ou circunstâncias que outros juízes não conseguiriam, ou pelo menos não tão rápido, não levando tanto tempo para entender cada caso” (Id., p. 141 e 163).

Convém novamente mencionar Dulong (2010, p. 27-28), para quem além de as instituições não serem arenas neutras, elas consagram diferentemente alguns recursos em detrimento de outros: a constituição de um saber especializado por parte da instituição cria uma divisão do trabalho entre os que dominam esse saber e os demais. Assim, a linguagem técnica da *expertise* é, antes de tudo, um modo de legitimação adequado, porque permite apagar as dimensões criativa e ideológica das decisões. Possibilita, também, reivindicar sua capacidade de definir o interesse geral e justificar seu monopólio em nome da objetividade e da neutralidade supostas da *expertise*. A qualificação técnica dos problemas costuma despolitizá-los, a fim de justificar uma intervenção dos especialistas: a despolitização é, dessa forma, uma dissimulação das disputas políticas (ROBERT, 2003).

A narrativa sobre a construção institucional da Quarta Câmara Criminal do TJRS sempre inicia por sua justificativa cívica: pôr fim à impunidade e conduzir à “reforma dos costumes políticos no nosso estado”. Faz parte de seus relatos a consagração como “experiência pioneira e importante, porque hoje outros estados estão copiando a iniciativa do Rio Grande do Sul como sendo a única possível para uma tramitação rápida desses processos e fazer desaparecer a sensação de impunidade” (MACHADO, 2002, P.193)²³.

Tal argumento da “inovadora engenharia institucional” do tribunal encontra respaldo nas palavras de outro desembargador (LEAL, 1999, p. 394), para quem a câmara tem um “efeito pedagógico fundamental, porque tem auxiliado muito as administrações municipais a não cometerem mais equívocos”, atribuindo à existência e atuação da Quarta Câmara a “modificação qualitativa no assessoramento a prefeitos”. O referido processo de responsabilização penal e “redimensionamento” das práticas das administrações públicas teria feito nascer a “cultura da probidade administrativa, do respeito pelo cidadão, pelo eleitor, respeito ao patrimônio público” (MACHADO, 2002, P. 202).

3.2 Disputa por legitimidade

Tais representações sobre o “pioneirismo” e a “importância da missão” da instituição podem ser bem compreendidas no destaque que o tribunal mereceu quando da instalação, no Senado Federal em 1999, da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Judiciário, que visava apurar denúncias de irregularidades cometidas dentro desse poder por seus funcionários, e que efetivamente comprovou o desvio de mais de R\$160 milhões da construção do tribunal trabalhista de São Paulo. Por ocasião dos trabalhos da comissão, teria sido designada a visita de um delegado ao TJRS para “alimentar a CPI”. A leitura feita por um dos juízes, de que fora “reconhecida a competência e o

²³ Merece aprofundamento a questão da inspiração por outros TJs na criação de Câmaras especializadas para julgar prefeitos. Apesar de a Segunda Câmara Criminal do TJPR atuar desde 2010 de modo especializado, mas em segredo de justiça, sua congênere do TJ de São Paulo, depois de criada por disposição regimental, foi extinta. A 15ª Câmara Criminal do TJSP funcionou especialmente de 2007 a 2011 e foi extinta, segundo um de seus fundadores, des. Walter Guilherme, por “desconforto de seus juízes, muito visados pela imprensa e pelos advogados” (PORFÍRIO, 2011). Para os sistemas de julgamentos de prefeitos na Bahia e em Minas Gerais, v. Da Ros (2014).

funcionamento” da Quarta Câmara, ganhou importância quando “todo o material foi transformado em matéria do jornal O Estado de São Paulo”²⁴. Na reportagem, o presidente do STF, ministro Celso de Mello, dizia que a Quarta Câmara era “modelo exemplar de tolerância zero à corrupção nos executivos municipais”.

A respeito desse momento de “glória” (GIACOMUZZI, 2005, P. 316-317) do reconhecimento do “esforço” da Quarta Câmara pelo STF, o desembargador aposentado esclarece com ênfase que “nunca ninguém falava com o ministro, nunca o ministro estivera aqui [...] ele disse espontaneamente [...] e corresponde à realidade”. Quanto a experiência da especialização não ter dado certo em nenhum outro estado, Giacomuzzi credita à falta de “vontade política para tomar esse rumo que traz muitas implicações” e à carência de embasamento, preparação ou mesmo pela deficiência dos juízes, da estrutura, e de outros inúmeros fatores.

No entanto, pode-se perceber que a institucionalização da experiência rio-grandense de criminalização dos prefeitos foi mobilizada e enaltecida na imprensa nacional em um momento preciso de crise interinstitucional no país, no qual o poder legislativo questionava e contestava publicamente a legitimidade do poder judiciário. É razoável entender a força que as informações da “experiência gaúcha”, veiculadas no jornal de circulação nacional, adquirem no contexto da luta política e da “campanha de desmoralização” pela qual passou o judiciário nacional: segundo o periódico, em cinco anos de atuação, a Quarta Câmara “já condenara” 92 prefeitos por crime de responsabilidade a cumprir pena desde o regime fechado até a prestação de serviços à comunidade, “todos por crimes contra a administração pública” (o exame dos julgamentos realizado no capítulo subsequente questiona esse dado).

Não somente a crise institucional foi nacional. No ano de 1995, mesmo ano em que a FAMURS protocola pedido de abolição da Quarta Câmara (DA ROS, 2014, p. 173), o próprio TJRS foi objeto de grande atenção pelos veículos de comunicação locais, em virtude do que se convencionou chamar da “crise do nepotismo” do Judiciário (ROCHA, 2002, p. 87-118). De acordo com Rocha, um desembargador, sentindo-se prejudicado na expectativa de progressão de carreira a que teria direito e valendo-se do cargo que ocupava no Programa de Qualidade Total do TJRS, declara em entrevista a

²⁴ Edição de 5 de abr. 1999. Em anexo.

uma rádio local que estava se afastando das funções de coordenador daquele projeto por ter sido “derrotado pelo nepotismo”.

Diante da repercussão, inicia uma série de intervenções na imprensa escrita local, em programas de debates na televisão e em entrevistas de rádio com a participação de desembargadores e demais membros do sistema de Justiça. Numa dessas ocasiões, o “denunciante” apresenta uma lista de nomes de parentes de desembargadores nomeados em cargos de confiança, fato que recebe da mídia a devida atenção: editoriais em tom de crítica, sobre o desejo “de abrangente revisão, não apenas do Judiciário, mas de todas as instituições [...] de modo a adequá-las aos novos padrões de moralidade e eficiência que a nação está buscando”²⁵; sobre a “estrutura esclerosada, lenta e perdulária” da Justiça brasileira, que tem “excesso de privilégios e ainda compactua com práticas incondizentes com as exigências morais da sociedade, com o emprego de parentes sem concurso público”²⁶ (ROCHA, 2002, p. 91).

Uma nota oficial do TJRS é devidamente publicada como resposta nesse mesmo veículo de comunicação, em que a presidência do tribunal afirma tratar-se de uma tentativa “de confundir a sociedade e atingir grosseiramente o Judiciário [...] por caminhos maliciosos e constrangedores aos servidores vilipendiados”²⁷. O próprio presidente do tribunal toma posição no programa de rádio no qual as denúncias primeiro vieram a tona, enfatizando “a face moderna da instituição [...], a qualidade dos serviços prestados [...] por alguns dos mais competentes juízes do país” e, se “abusos localizados” existiam, eles já estavam sendo controlados (Id., p. 92).

Todas essas razões justificam a peculiar legitimidade e visibilidade que a Quarta Câmara Criminal detém frente aos demais órgãos do TJRS: o trabalho de disciplina do sentido (VAUCHEZ, 2004) feito pelos desembargadores sobre ela conduz à crença de um “modo novo de lidar com as práticas políticas locais”. Para Melíbio, ela “passou a ser a vitrine do TJ porque os fatos que são levados a julgamento ali sempre têm implicação na política partidária e na vida pública do Estado”. A 4CC agora dotaria a vida pública de um “bom corpo de advogados” para assessorar os prefeitos, conduzindo ao “redimensionamento da administração pública, trazendo para a vida pública [...] a cultura

²⁵ Zero Hora, 15 ago. 1995.

²⁶ Zero Hora, 10 maio 1995.

²⁷ Zero Hora, 14 ago. 1995.

da probidade administrativa, do respeito pelo cidadão, pelo eleitor, respeito ao patrimônio público” (MACHADO, 2002, P. 202).

Outro tema que sugere que o processo de institucionalização da Quarta Câmara está longe de ser um acúmulo de práticas concertadas em direção a uma estabilização é o veto da Assembleia Legislativa, em 1997, ao nome do desembargador Luiz Melíbio Uiraçaba Machado para integrar, a convite do então governador Antonio Britto, o Conselho Superior da Agência Estadual de Regulamentação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). O veto para assumir como conselheiro da AGERGS é visto como manifesto repúdio a sua atuação no tribunal, na interpretação do próprio. O último julgamento relatado por Melíbio na Quarta Câmara Criminal, ocorrido em junho de 1995 e estendido até dezembro de 1996 em virtude de recursos, condenava o prefeito de Santiago, Cassio Fernando Lopes Peixoto, do PPB, hoje PP, a quatro anos de prisão. Ocorre que Cassio Fernando era irmão de Marco Antônio Lopes Peixoto, na época deputado estadual líder do PPB na Assembleia Legislativa, que posteriormente veio a ser conselheiro do TCE. O então governador Antonio Britto tinha o PPB na sua base de governo na Assembleia. Na gestão de Britto, foi criada a AGERGS, e foi ele quem fez o convite a Melíbio para que fosse conselheiro da nova agência. Para Melíbio, sob a liderança de Marco Antônio Peixoto, seu nome foi desaprovado em junho de 1997 tanto na Comissão de Serviços Públicos da Assembléia (CSP/ALERGS), onde precisava de sete votos, e somente recebeu quatro (RIO GRANDE DO SUL, 1997), quanto no Plenário da Assembleia. Nas palavras de Melíbio:

“o meu último julgamento – daí, talvez, o que levou a toda essa represália da Assembleia Legislativa em relação ao meu nome, por minha inabilidade – foi condenando o Prefeito de Santiago a uma pena muito alta, crime de ‘colarinho branco’ [...]. Ele é irmão de um Deputado, que ficou muito agastado comigo. Ele era da base governista e, praticamente – segundo sei -, impôs que meu nome fosse vetado, senão retiraria o seu partido da base governista” (MACHADO, 2002, P. 202).

Melíbio conta que o convite surgiu em um almoço que Britto lhe oferecera, quando soube que estava pensando em se aposentar, pois depois de 15 anos de TJ, gostaria de voltar a advogar, mas precisava cumprir a quarentena de dois anos imposta para o retorno à advocacia. O convite, na narrativa de Melíbio, foi anunciado por Britto naquele almoço, nesses termos:

“para passar esses dois anos de quarentena, porque o senhor não aceita uma indicação minha para integrar este órgão regulador dos serviços públicos delegados? Vai ser tudo privatizado, e eu precisava de um órgão muito forte, com experiência na área jurídica, com experiência no trato desses assuntos todos, e um nome que pudesse se impor, porque vai ter que enfrentar uma luta política muito séria. Aí eu disse para o Governador que aceitava honrado o convite, perguntando-lhe se havia meditado bem, raciocinado, analisado todas as variáveis. Eu vinha da Magistratura, era um homem acostumado ao exercício da independência, de maneira que não iria sofrer, de modo algum, injunções de caráter político-partidário. [...] Mas o Governador disse que queria exatamente isso [...] que achava que seria incompatível com o cargo de Conselheiro dessa agência a política partidária, e isso seria uma espécie do Tribunal de Contas do serviço público. Ele pediu para eu propor isso, de incluir no regimento interno da agência, e ele me apoiaria. [...] Diante disso, aceitei a indicação, ia sair mesmo, iria ficar 2 anos fora e, pelo menos, estaria prestando esse serviço ao Estado. (MACHADO, 2002, P. 198-199).

O desenrolar do caso, entretanto, frustrou os planos de Melúbio, conforme relata na sequência:

Na terça-feira seguinte, havia uma reunião do Conselho da Magistratura [...] relatei o episódio, dizendo que pretendia aposentar-me e que tinha aceito o convite. Não pedia, desde logo a aposentadoria por questões puramente éticas: eu tinha vários processos já prontos, relatados e pautados para julgamento – inclusive um processo muito complexo, difícil, que não gostaria de passar a outro Desembargador, do Prefeito de Santiago. O Conselho concordou que eu julgasse esses processos na semana seguinte, o que fiz. Então, pedi a minha aposentadoria, que foi imediatamente concedida. [...]

Então meu nome foi para a Assembleia. [...] Lá o meu nome foi vetado. No plenário, não obtive os votos necessários [...]. A votação era secreta, imotivada, e até hoje não sei as razões, nunca me deram uma explicação adequada sobre o episódio. O Governador pediu publicamente desculpas, mandou o Chefe da Casa Civil Mendes Ribeiro pessoalmente pedir desculpas, dizendo-me que estava pronto a me atender no que eu quisesse, para reparar o gravame que sofri. Agradei e, após esse episódio, encerrei as minhas andanças na Magistratura. Esperei passar os 2 anos e voltei a advogar” (MACHADO, 2002, P. 199).

Segundo consta em publicação especial comemorativa aos “quatro anos de atividade regulatória” da “primeira Agência de Regulação instalada no país”, a história da AGERGS começa em 24 de janeiro de 1994, na proposta de autoria do então deputado Guilherme Socias Villela (posteriormente membro do Conselho Superior da agência, hoje vereador em Porto Alegre pelo PP), sancionada como lei 10.086 pelo então governador Alceu Collares, dispondo sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos (AGERGS, 2001, p. 16).

O funcionamento, no entanto, apenas inicia quando Britto assume o governo do estado e convoca Villela para reunir equipe que implementasse o projeto. Além dos nomes trazidos por Villela, Britto apresentou “os outros dois nomes que, entendia, deveriam compor o Conselho Superior da AGERGS, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado, Romildo Bolzan, e o Desembargador Luiz Melíbio Uiraçaba Machado. Este, embora acabasse não participando do Conselho, foi e tem sido um importante colaborador” (AGERGS, 2001, P. 20).

Desse modo, o processo de nomeação para o Conselho Superior da AGERGS envolvia, antes, a tramitação na Assembleia, ou seja, “o rito da sabatina na Comissão dos Serviços Públicos e posterior aprovação pela plenário daquela Casa” (id. P. 24). O desembargador citara em sua sabatina “exemplos de países europeus que criaram a figura do ‘ombudsman’ para exercer a fiscalização sobre o Poder Público: independente da forma de exploração, os serviços públicos devem ser rigorosamente controlados pela sociedade”. Defendera, ainda, “a autonomia e a independência da agência, que ‘terá a tarefa de tomar decisões de caráter eminentemente técnico’, [...] prometendo serviço ágil e eficaz, que esteja aberto ao exame de qualquer cidadão a todo momento”. Por todos esses elementos, a sabatina de Melíbio foi a mais contestada, haja vista que os conselheiros Guilherme Villela e Romildo Bolzan tinham recebido consentimento por unanimidade da Assembleia Legislativa.

Todavia, diferente da narrativa de Melíbio, o veto que recebeu no âmbito da CSP/ALERGS não se deveu, em princípio, à influência de Marco Antônio Lopes Peixoto, irmão do prefeito de Santiago por ele condenado. Em verdade, todos os quatro votos favoráveis que recebeu na CSP vieram de deputados do PPB²⁸, incluindo o relator Arno Frantz que deu o parecer favorável ao nome de Melíbio. As abstenções que prejudicaram suas pretensões vieram dos deputados José Gomes (PT), Luciana Genro (PT), Divo do Canto (PTB) e Jussara Cony (PCdoB), dando a entender que tratou-se de uma manobra para deixar ao plenário da ALERGS a incumbência de apreciar o nome. Além disso,

“a sessão extraordinária da Comissão de Serviços Públicos, presidida pelo deputado João Osório (PMDB), iniciou com uma polêmica. Um documento

²⁸ Erni Petry (PPB), João Fischer (PPB) e Westphalen Correa (PPB) seguiram o relatório favorável do deputado Arno Frantz (PPB).

assinado pelo ex-prefeito de Sapucaia do Sul, Luiz Francisco Corrêa Barbosa²⁹, e protocolado na Mesa Diretora da Assembléia, solicitava a impugnação da indicação de Melúbio Machado para a AGERGS. Osório argumentou que a Comissão não teria competência para deliberar sobre o pedido e remeteu a matéria para a Procuradoria-Geral da Assembléia” (RIO GRANDE DO SUL, 1997, contracapa).

O deputado estadual Marco Antônio Lopes Peixoto, irmão do prefeito de Santiago condenado pela 4CC, a quem Melúbio atribui sua “remoção da vida pública contra sua vontade” (DA ROS, 2014, p. 175), foi indicado pela governadora Yeda Crusius “como recompensa por sua fidelidade como líder da bancada do partido na Assembleia”³⁰. Não sem protestos, viria a ser indicado pelos demais conselheiros, em 2015 e reconduzido em 2016, como presidente do TCE, ainda que respondesse a processo por estelionato no STJ³¹, acusado de manter funcionários fantasmas no gabinete durante seu mandato como deputado estadual.

Entre os episódios que das atividades dos atores foram atribuídas consequências prejudiciais a suas carreiras, encontra-se também o caso do Procurador Luiz Carlos Ziomkowski, que liderou a Procuradoria de Prefeitos por 11 anos, entre 1994 e 2005, desde a nomeação pelo Procurador-Geral de Justiça Voltaire de Lima Moraes até seu afastamento pelo Procurador-Geral Roberto Bandeira Pereira. Este, que visava “diminuir as áreas de fricção do Ministério Público no estado” (DA ROS, 2014, p. 176) viu na estrutura da procuradoria reconhecida pela “agressividade das acusações” e na fama de Zimkowski, o “carrasco de prefeitos” (Id., p. 159), uma das áreas que merecia contenção. Convém mencionar que Roberto Bandeira Pereira, a seu turno, constava na documentação apresentada em 2006 pela OAB/RS ao CNJ e ao CONAMP entre os 68 casos de nepotismo cruzado entre o TJRS, o TCE e o MP local. Denunciado como a “grande família da Justiça do Sul”, os documentos mostraram que a esposa do Procurador-Geral trabalharia no Tribunal de Contas³².

²⁹ Luiz Francisco Corrêa Barbosa é pelotense, ex-oficial do Exército, ex-delegado de polícia, ex-juiz estadual e ex-prefeito de Sapucaia do Sul. Foi advogado do ex-deputado Roberto Jefferson no processo “do Mensalão”, segundo coluna de Marco Birnfeld de 31 jul. 2012 no Jornal do Comércio.

³⁰ <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/12/envolto-em-polemicas-marco-peixoto-assumira-a-presidencia-do-tce-rs-nesta-quarta-feira-4931347.html>. Acesso em 8 jun. 2017.

³¹ <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2015/12/reu-por-estelionato-no-stj-marco-peixoto-e-eleito-presidente-do-tce-rs.html>. Acesso em 8 jun. 2017.

³² <http://www.oab.org.br/noticia/5936/oab-rs-denuncia-a-grande-familia-da-justica-no-sul>. Acesso em 8 jun. 2017.

Outros temas que podem importar em limitação, ou até mesmo contestação das práticas desempanhadas no entorno da 4CC, são questões de ordem procedimental. Por exemplo, até que o STF decidisse pela autonomia dos tribunais na definição sobre o modo como exerceriam a competência sobre crimes de prefeitos, a existência da Câmara era fortemente denunciada como autoritária e como juízo de exceção. Segundo entrevista feita por Da Ros (2014, p. 135), no momento da criação da Câmara, perante a “confluência de ideias e de interesses dentro de um tribunal tradicionalmente ativista”, a “única discussão era técnica” e caberia ao STF reconhecer a justiça dessa decisão.

Mesmo as questões “técnicas”, no entanto, mobilizam estratégias e disputas entre os atores. Em um momento, cogitou-se deixar a Câmara com a única atribuição de julgar os prefeitos. Segundo Da Ros (2014, p. 149), esse período de cinco anos, entre 1994 e 1999, “foi vital” para o processo de “autonomia coordenada” das instituições de controle de prefeitos no Rio Grande do Sul. O depoimento de Leal (1999, p. 394), que passou a integrar a Quarta Câmara logo da sua promoção para o TJ, entre 1995 e 1997, reforça a percepção de que o tema não era pacífico e protagonizava disputas no âmbito das instâncias superiores.

“Tenho batalhado muito no Órgão Especial para que a Câmara dos Prefeitos permaneça, que seja uma Câmara especializada, porque passei por lá e acho extremamente útil e necessário que apenas ela julgue os Prefeitos, que não fiquem os processos diluídos em outras Câmaras [...] No Órgão Especial voto sempre favorável para que ela se mantenha na sua especialidade quando se fala em transformá-la numa Câmara comum. Se eventualmente ficar reduzido o número de processos, pode haver outras atribuições” (id., ibidem).

Foi vitoriosa, como se percebe pela atual conformação institucional³³, a concentração da competência unicamente na Quarta Câmara. Em 1999, no entanto, uma mudança jurisprudencial retirou os crimes de ex-prefeitos da alçada do tribunal: cumpriria aos juízes de primeiro grau, nas comarcas de origem, o julgamentos dos

³³ Desde a resolução 1/98 do TJRS, compete à Quarta Câmara Criminal originariamente, as infrações penais atribuídas a Prefeitos Municipais (Constituição Federal, art. 29, inciso X) e de modo recursal, crimes de responsabilidade e funcionais praticados por ex-prefeitos; crimes contra a incolumidade pública (Código Penal - Título VIII); crimes contra a Administração Pública (Código Penal - Título XI); crimes de parcelamento de solo urbano (Lei n.º 6.766/79); crimes contra a ordem tributária (Lei n.º 8.137/90); crimes de abuso de autoridade (Lei n.º 4.898/65); crimes contra a economia popular e os definidos no Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Leis n.º 1.521/51 e n.º 8.078/90); crimes ambientais (Lei n.º 9.605/98); crimes contra licitações públicas (Lei n.º 8.666/93).

prefeitos depois que seus mandatos tivessem acabado. Com isso, muitos casos que estavam tramitando foram remetidos para o interior (DA ROS, 2014, p. 176). A desmotivação percebida pelo esvaziamento do trabalho promoveu a preocupação, para Da Ros (2014, p. 179), de que o novo arranjo “desmobilizasse os atores e fragmentasse o sistema”, causando um “declínio”, “tirando o vigor” e enfraquecendo os tribunais.

Tanto não se deu, que, em 2000, acontece um dos maiores números de denúncias de prefeitos junto à Quarta Câmara: uma série de municípios são investigados por desvio de verbas federais associadas aos programas PRONAF e FUNDEF. O assunto será melhor discutido no Capítulo 4, mas adianta-se que denota uma remotivação (VAUCHEZ, 2004) nos métodos de investigação e denúncia do Ministério Público, que se aproxima da lógica do campo midiático, e na direção do atual modelo profissional das grandes “operações”.

Para Da Ros (2014, p. 179-180), a percepção de esvaziamento não cabe porque as condenações mantiveram-se altas mesmo após 2000. Este trabalho discorda das conclusões que apresenta, entretanto, quando atribui aos “esforços de coordenação e de responsabilização legal” que teriam produzido um “efeito dissuasor no cometimento de irregularidades”. A hipótese deste trabalho é de que se deve mais às propriedades dos atores, seus interesses em conflito e suas mobilizações no sentido de reproduzir seus capitais simbólicos, do que aos valores inerentes das instituições, que se redefine a dinâmica da política local no Rio Grande do Sul.

3.3 Propriedades sociais dos magistrados e vínculos de solidariedade

Observar as características institucionais da Quarta Câmara e sua missão no contexto da esfera político-jurídica rio-grandense não é suficiente. É preciso analisar seus membros, o modo como desenvolveram suas trajetórias de carreira, bem como as disputas por posição e legitimidade. Essa agenda de pesquisa parte da premissa de que para compreender as crenças e as representações de que se valem os agentes para dar sentido às suas práticas, é preciso considerar sua origem social e a quantidade de capitais mobilizáveis que detêm.

Desde sua inauguração, em 1992, atuaram nas três cadeiras que a compõem, mais a da suplência, 27 desembargadores. A maior parte dos dados que originaram essa seção sobre as propriedades sociais dos agentes estão disponíveis na página da biografia dos desembargadores no site do TJRS, compilados em anexo, conforme elaboração própria. Outras informações vieram do material produzido pelo Memorial do Judiciário e por notícias dos jornais locais.

A missão da Quarta Câmara, desde sua instalação apresentada como uma empresa de moralização que visa “refundar os costumes políticos do nosso estado”, deve muito a uma certa “tradição jurídica” que predominou no Rio Grande do Sul, até os anos 1980, fornecendo a elite do direito no estado (ENGELMANN, 2004). Os altos quadros da política e da Justiça eram sociabilizados em escolas de ensino católico, majoritariamente oriundos de famílias tradicionais, proprietárias de terras. Historicamente, esse grupo mantém seu prestígio e reproduz a dominação através do estabelecimento de alianças políticas e sociais e da reconversão de seu capital familiar e jurídico em capital político.

Quanto à herança jurídica, sete juízes do universo da tese tiveram suas origens familiares publicadas. Destes, cinco são filhos de pais cuja principal ocupação era vinculada ao direito. Muito embora saibamos que a profissão do pai não é suficiente para explicar a origem social do biografado, vê-se aí um indício claro de começo de socialização com o direito ainda no âmbito familiar. Como demonstra Coradini (1997, p. 435), quando explica o caso dos Jobim, o “grupo familiar constitui nível mais imediato para estabelecimento de relações de reciprocidade” com os agentes do poder político central que lhes garantem os principais títulos. As relações de reciprocidade são, em verdade, a condição inicial para a acumulação de capital social.

A presença de representantes de dinastias jurídicas do estado entre os primeiros desembargadores que compuseram a 4CC implica a disponibilidade de maiores recursos em jogo. Cabe ressaltar os casos de Érico Barone Pires, filho de Voltaire de Bittencourt Pires e primo de Oswaldo de Lia Pires, renomados advogados criminalistas de Porto Alegre; de Walter Jobim Neto³⁴, neto do governador Walter Jobim, filho de Helvio Jobim

³⁴ A família dos Cruz Jobim já foi objeto de trabalhos sobre as elites políticas do Rio Grande do Sul. Para mais informações ver Coradini (1997) e Grill (2008). Melíbio Uiraçaba Machado (2002, p. 197) qualifica Walter Jobim como “homem de direita, de família tradicional, ligado ao patriciado rural, ele próprio

e irmão do ex-ministro de Estado e do STF Nelson Jobim; e de Marcelo Bandeira Pereira, presidente do TJRS entre 2012 e 2014, filho de Sebastião Adroaldo Pereira, desembargador e presidente da AJURIS e irmão de Roberto Bandeira Pereira e Miguel Bandeira Pereira, ambos do Ministério Público, o primeiro tendo sido inclusive Procurador-Geral de Justiça. A herança do nome de família tem peso especial no mundo do direito, pois serve como porta de entrada para a burocracia pública, operando como um “atestado moral” em um jogo no qual a dinâmica de indicação para postos exige “confiança” (ENGELMANN, 2004).

Mesmo quando a posição social paterna não permite transmissões evidentes de capital simbólico para uso no espaço do direito, como no caso de Danúbio Edon Franco, filho de um “bolicheiro do interior”, a “diferenciada” origem social conforma-se com os princípios de classificação e legitimação tradicionais vigentes. Como aponta Coradini (1998, p. 227), o poder político fortemente concentrado que emerge de uma sociedade escravista e hierarquizada (tal qual a sul rio-grandense), somado a falta de consenso político, conformava aquela “moral cívica”. Irmão de um coronel do exército e de outro juiz, os investimentos sociais da família de Franco ilustram a ideia de que a dominação se dá pelas armas e pela política, ou pelo direito em tempos mais “pacíficos”.

Melíbio Uiraçaba Machado e Vladimir Giacomuzzi foram contemporâneos no Tribunal de Alçada e atuaram, em suas passagens pela Quarta Câmara, imbuídos pela condição da geração de “juristas católicos” (ENGELMANN, 2004, p. 116). Giacomuzzi, oriundo do Ministério Público, que esteve em Brasília para assessorar na Assembleia Constituinte e chegou a ser vice-presidente da associação nacional de membros do Ministério Público, a CONAMP, pauta sua atuação pelos preceitos cristãos, ao ponto de mencionar em entrevista que “a tibiez ética, moral e religiosa é que fragiliza o sistema judicial”³⁵. A ênfase sobre a moralidade administrativa³⁶, a contundência dos discursos que englobam a “cultura da probidade”, o “respeito ao cidadão, ao eleitor e ao patrimônio público” e a “pedagogia da coisa pública” para o “redimensionamento das práticas

fazendeiro”, na oportunidade em que explica o apoio de Luiz Carlos Prestes à candidatura de Jobim, que concorria ao governo do estado contra o candidato “da esquerda” Alberto Pasqualini.

³⁵ Disponível em <http://tj-rs.jusbrasil.com.br/noticias/2016746/>. Acesso em 21 abril 2014.

³⁶ José Guilherme Giacomuzzi, promotor de Justiça e filho de Vladimir Giacomuzzi, é autor do livro reeditado pela Malheiros intitulado *A moralidade administrativa e a boa-fé da administração pública: o conteúdo dogmático da moralidade administrativa*.

administrativas” e o fim da impunidade, tornam-se o fundamento do modelo da excelência profissional da magistratura sul-riograndense (ROUSSEL, 2002; VAUCHEZ, WILLEMEZ, 2001; VAUCHEZ, 2004), que se impõe na medida em que está no princípio dessa concepção legitimada de política através do direito.

Outros desembargadores vão apresentar conexões pessoais nos períodos de formação jurídica nas faculdades de Direito, bem como na militância estudantil e associativa em que se envolveram em decorrência dessas relações. Quatro foram formados pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), três pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), três pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), dois pela Universidade Federal do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e dois pela Universidade Federal de Pelotas (UFPeL). Além de um desembargador formado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), seis outros fizeram seus estudos superiores em faculdades do interior do estado, mais periféricas, quais sejam: Universidade de Passo Fundo (UPF), Universidade de Santo Ângelo, Universidade da Região da Campanha (URCAMP), Universidade de Caxias do Sul (UCS), Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e Fundação Universidade do Rio Grande (FURG). Desses vinte e um de que dispomos dados de formação escolar, 18 colaram grau entre os anos de 1963 e 1976. As exceções diplomaram-se em 1959, 1986 e 1987.

A ampla maioria dos 27 desembargadores que passaram pela Quarta Câmara Criminal teve passagem por alguma Câmara Criminal do extinto Tribunal de Alçada, especialmente pelas 1ª e 3ª Câmaras. Muito embora não se possa determinar nenhuma coesão ideológica a esse convívio que traduz uma sociabilidade profissional anterior, crê-se fazer bem explicitar mais esse período de confluência nas carreiras dos juízes. Os dois últimos indivíduos do quadro anexo, que retrata a composição da Câmara, foram os dois únicos que não tiveram experiência prévia anterior nas Câmaras Criminais do extinto Tribunal de Alçada.

Além de serem nomeados ambos pelo “quinto” constitucional, terem colado grau em período bem mais recente do que o restante da amostra, o conjunto geral de trunfos que possuem os desembargadores recém nomeados também difere substancialmente. Mais recentemente, os perfis que merecem destaque (midiático e analítico) entre os desembargadores nomeados para a 4CC não são pertencentes a

famílias renomadas no mundo do direito, tendem a ser originários de cidades do interior, onde realizaram seus estudos jurídicos e dispõem globalmente de menos capitais sociais e econômicos.

Apresentam, entretanto, fortes investimentos em titulação acadêmica de pós-graduação, no ensino jurídico, especialmente vinculado a faculdades do interior ou cursos de formação para as carreiras do direito, e uma circulação internacional aliada a uma avultada produção intelectual, geralmente relacionada aos temas do aperfeiçoamento da administração pública, da moralidade administrativa e do combate à corrupção.

Os exemplos de “recém chegados” são bem ilustrados nas trajetórias de Rogério Gesta Leal e Julio Cesar Finger. Ambos foram nomeados desembargadores pela regra do quinto constitucional. O primeiro, oriundo da advocacia, tem uma carreira eminentemente acadêmica: realizou graduação em Direito e pós-graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), de onde é professor e onde já orientou mais de 100 trabalhos acadêmicos. Fez curso de doutorado em Direito do Estado na Universidade Federal de Santa Catarina e de Direitos Humanos na Universidade Nacional de Buenos Aires. Também é professor e coordenador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura (ENFAM) do STJ. Professor Associado da Scuola Dottorale Internazionale di Diritto ed Economia Tullio Ascarelli, de Roma, na Itália. Professor Associado do Instituto Ambrosio Cioja, da Universidad Nacional de Buenos Aires. Membro da Rede de Promoção e Defesa de Direitos Fundamentais (REDIR), do CNJ.

Sobre a atuação de Gesta Leal na Quarta Câmara, cabe sublinhar suas manifestações nos primeiros julgamentos em que participa: rompendo a unanimidade nas absolvições, trazia uma série de argumentos e referências bibliográficas para divergir do relatório e votar pela condenação dos prefeitos. A respeito de sua produção técnica, apenas desde o ano 2000 publicou mais de 120 artigos em revistas jurídicas. Publicou também os seguintes livros: *Teoria do Estado - cidadania e poder político na modernidade*, publicado pela Livraria do Advogado, Porto Alegre, RS; *Direitos Humanos no Brasil: desafios à democracia*, igualmente publicado pela Livraria do Advogado; *Hermenêutica e Direito: considerações sobre a teoria do Direito e os operadores jurídicos*, publicado pela Editora da UNISC; *A função social da cidade e da propriedade no Brasil*, publicado pela Livraria do Advogado; *Perspectivas*

hermenêuticas dos Direitos Humanos e Fundamentais no Brasil, publicado pela Livraria do Advogado; *Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano*, publicado pela editora Renovar, Rio de Janeiro; *Sociedade, Estado e Administração Pública: novos paradigmas*, publicado pela Livraria do Advogado em 2006; *O Estado-Juiz na Democracia Contemporânea*, publicado pela Livraria do Advogado, de 2007; *Administração Pública Compartida no Brasil e na Itália*, publicado pela Editora da UNISC, 2008; *Condições e Possibilidades Eficaciais dos Direitos Fundamentais Sociais: os desafios do Poder Judiciário no Brasil*, pela Livraria do Advogado, 2009.

Entre os mais recentes, encontram-se *Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra*³⁷, publicado pela UNISC, de 2015, tema em torno do qual Gesta Leal, seus orientandos e os congressos que promovem têm se dedicado há algum tempo. Trata-se, por exemplo, do título da tese de doutorado defendida em 2013, na UFRGS, sob a coorientação de Gesta Leal, de autoria de Mauro Evely Vieira de Borba, juiz de direito, eventualmente convocado para atuar na Quarta Câmara Criminal entre os anos de 2014 e 2016. Na apresentação do livro, Gesta Leal descreve a corrupção como a hidra, “animal da mitologia grega com várias cabeças de serpente” e cujo sangue, “assim como o seu hálito, era venenoso. Se suas cabeças fossem cortadas, elas voltavam a nascer”.

A Hidra simboliza o nosso interior ruim, nossas paixões e defeitos, ambições e vícios, o que existe de ruim dentro do nosso mundo interior. Enquanto a Hidra, que representa esse monstro interior, não for dominada, enquanto nossas vaidades, futilidades e ostentações não forem dominadas, as cabeças continuam crescendo cada vez mais, e assim é a corrupção, fenômeno que envolve múltiplas causas e consequências, mas todas vinculadas a vícios e venenos que contaminam os valores e a ética – pública e privada – de nosso tempo (LEAL, 2015, p. 7).

A outra obra que merece menção intitula-se *Temas polêmicos da jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: dos crimes aos ilícitos de natureza pública incondicionada*. Publicado pelo Tribunal de Justiça, igualmente em 2015, o livro³⁸ também reúne artigos dos membros vinculados à pesquisa acadêmica da UNISC,

³⁷ Disponível em http://unisc.br/editora/patologias_corruptivas_as_multiplas_faces_da_hydra.pdf. Acesso em 8 jun. 2017

³⁸ Disponível em http://www.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes/doc/Temas_Polemicos_da_Jurisdiacao_do_TJRS_VERSAO_E-BOOK.pdf. Acesso em 8 jun. 2017.

somados a 9 artigos dos próprios desembargadores comentando “casos de jurisdição criminal”. A obra é prefaciada pelo presidente do TJRS, a quem coube fazer a “mensagem institucional do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul”:

A probidade é o norte que deve regular as relações entre o homem e o Estado. A ausência dela representa negação de valores, fator que, infelizmente, se torna cada vez mais evidente. O afastamento do homem dos padrões éticos, como a honestidade e a honradez, faz emergir a corrupção, mal que mais aflige a humanidade neste século. Dita mazela, associada à fragilidade dos padrões éticos da sociedade, está refletida principalmente na vida pública. Sob essa ótica, a importância da obra poderia ser sintetizada pela natureza dos temas abordados, que é pauta de todos os segmentos sociais: a corrupção e crimes de alto impacto no tecido social, bem como **o extraordinário papel reservado ao Poder Judiciário nesse delicado momento da vida nacional, quando o combate destas patologias constitui uma das prioridades nacionais**. Conhecer o pensamento dos juízes gaúchos, bem como dar parcerias institucionais que temos feito com outros segmentos da Sociedade, como é o caso dos pesquisadores da UNISC que se debruçaram sobre a casuística de nosso Tribunal, neste livro, tem o significado de sinalizar à população acerca do **entendimento do Poder Judiciário sobre os postulados morais e éticos da vida pública**. Registra a sabedoria e prudência dos julgados, que repelem o desonesto e preservam as garantias da cidadania, fazendo valer o próprio significado da Justiça como valor social. A publicação serve, igualmente, como excelente fonte de informação ao administrador. **Cada vez mais se exige preparo para a gestão pública**. O controle social da contratação e os mecanismos que estão à disposição da cidadania são temas abordados na obra de forma acadêmica, mas, igualmente, com sentido prático. Honra-nos, sobremaneira, como Presidente do Tribunal de Justiça, apresentar a obra idealizada por ilustres juristas, que tem, como pano de fundo, a qualidade das decisões da nossa Corte (CAMARGO, 2015).

Semelhante a *Patologias corruptivas*, que tem a preocupação de descrever a corrupção, a mensagem do presidente do TJRS contém uma série de elementos que denotam uma construção de ideia de política “em um momento delicado da vida nacional”: o “combate a essas patologias” é “prioridade nacional”. A função institucional que resta ao TJ, portanto, de “preservar as garantias da cidadania” e a “Justiça como valor social”, seria devido ao “extraordinário papel reservado ao Tribunal”. Não é diferente a apresentação feita pelos organizadores, intitulada “mensagem institucional da UNISC”, na qual Gesta Leal e Bitencourt afirmam que

As temáticas selecionadas têm gerado intensos debates nas mais diversas áreas do conhecimento, haja vista os tópicos complexos que abordam, daí a **importância de se eleger a jurisprudência do Tribunal gaúcho – um dos mais respeitados em todo o País** – como fio condutor da eleição dos conteúdos de cada contribuição. [...] Em momento em que a sociedade brasileira **clama por uma administração mais ética e por gestões voltadas a**

combater e controlar o fenômeno corruptivo que tanto usurpa e inviabiliza a concretização de direitos fundamentais, esta obra pretende trazer uma reflexão crítica de casos enfrentados cotidianamente em nossos Tribunais (LEAL; BITENCOURT, 2015).

A trajetória acadêmica de Julio Cesar Finger, se não dispõe da mesma “envergadura” que aquela acima apresentada, combina o investimento acadêmico com a circulação internacional. Natural de Caxias do Sul, graduado em 1986 pela Fundação Universidade do Rio Grande (FURG), apenas em 2003 conclui o mestrado na PUCRS, sob a orientação de Juarez Freitas - cuja produção intelectual versa majoritariamente sobre o tema do *Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. Finger, que era promotor, promovido à procurador e também acede à 4CC pelo quinto constitucional, já havia sido bancário, advogado e auditor público externo no TCE. A respeito da produção intelectual de Finger, temas de direitos humanos vinculados à administração pública têm destaque, a exemplo de *O direito fundamental à boa administração e o princípio da publicidade administrativa*. Em outro texto, publicado com o título *Dois remédios contra a ineficiência*, afirma que “com os discursos políticos, o Estado amarga um alto grau de ineficiência”, referindo-se ao excesso de cargos de confiança e à falta de motivação, à qualificação e ao profissionalismo: “para reverter a tendência à ineficiência, nem seria necessário buscar longe soluções; bastaria ministrar dois antigos e bem conhecidos remédios. Concurso e educação, carecendo apenas de quem os prescreva e ministre”³⁹.

Desempenhou atividade docente na UCS, na ULBRA, na UNISINOS, FMP e AJURIS. Em 2008, Finger realiza o *International Visitor Leadership Program*⁴⁰, segundo a instituição, o “primeiro programa de intercâmbio profissional promovido pelo Departamento de Estado dos EUA”. Conforme a descrição de sua missão, visa fornecer a experiência a “líderes estrangeiros atuais e emergentes em uma variedade de campos”, a fim de “cultivar relações duradouras com os seus homólogos americanos, através de reuniões profissionais destinadas a refletir os interesses profissionais dos participantes e apoiar os objetivos da política externa dos EUA”.

Embora não seja necessariamente nosso objeto, cumpre mencionar que as agências internacionais preocupadas com a formação e difusão da ideia da necessidade

³⁹ Disponível em http://www.mprs.mp.br/atuacaomp/not_artigos/id14914.htm?impressao=1. Acesso em 8 jun. 2017.

⁴⁰ Disponível em <https://exchanges.state.gov/non-us/program/international-visitor-leadership-program-ivlp>. Acesso em 8 jun. 2017.

de controle da política também têm seu papel aumentado nesse processo de estigmatização da política. Conforme Lascoumes e Nagels (2014, p. 262), as ações destinadas ao controle da política são simbólicas porque dispõem de uma legitimidade superficial, em vez de uma eficácia real. Esses programas consistiriam mais nos efeitos de discurso e no estabelecimento de valores de probidade do que propriamente no impacto concreto de controle.

Elas já se encontram na organização política brasileira e atuam como verdadeira porta de entrada da circulação internacional de tecnologias institucionais, ajudando a legitimar grupos como mediadores desse fluxo de modelos e problemáticas. Nesse sentido, o mediador ajuda a sedimentar internacionalmente modelos relacionados à história específica do desenvolvimento de instituições estrangeiras (ENGELMANN, 2012, p. 489). É o caso tratado por Cœurdray (2004, p. 82), quando destaca que a legitimidade do discurso da virtude constringe os concorrentes a recorrer a jogos de influência mais sofisticados, por exemplo, concedendo generosamente bolsas de estudo e contratos de consultoria que permitem o estabelecimento de relações duráveis com uma rede de correspondentes locais na posição de protegidos ou comprometidos.

Os agentes dessas instituições internacionais engajam-se porque essa empresa de moralização os valoriza e reforça suas próprias posições nas lutas pela governância da globalização, configurando uma rede internacional de especialistas, promotores de “kits preestabelecidos” para a implementação nos Estados (LASCOUMES; NAGELS, 2014, p. 263). Assim, apresentar-se como interlocutor dos foros internacionais de tecnologias de controle da política e combate à corrupção auxilia o ator e sua agenda a legitimarem-se domesticamente: trata-se do uso e da instrumentalização de campanhas em função de contextos nacionais e lutas políticas internas. Por isso, a luta contra a política pode produzir efeitos sociais tangíveis distantes das ambições iniciais de defesa da probidade. O padrão da ação internacional, pautado por unanimidade, sugere relação com princípios do *new public management* com vistas a reforma das burocracias, gerando efeitos de imposição e de reinterpretação de normas em estruturas sociais muito heterogêneas.

A mudança significativa das bases sociais dos desembargadores produz certa alteração na concepção do papel da Câmara Criminal, originariamente destinada à “pedagogia da coisa pública” junto às administrações municipais, desprovidas de recursos humanos qualificados o suficiente a ponto de superar os despreparos para a

administração das prefeituras, especialmente do interior. A crença que se impôs no decurso do tempo, de que as prefeituras não padecem mais da imperícia de seus administradores, apoiados agora por uma rede de instituições e mecanismos que os auxiliam a governar conforme a lei, fez variar o sentido das funções da Câmara, agora mais relacionadas à eficácia da gestão pública e ao combate à corrupção.

Convém sublinhar, assim, que o *habitus* do “culto das virtudes médias” (BANCAUD, 1993; 2002) não se aplica nem mesmo entre os juízes mais alinhados ao modelo da “tradição jurídica”, por essência mais próximos ao mundo da política. Aquele paradigma das virtudes médias, que conciliaria duas lógicas contrárias características da identidade profissional dos juízes na França, a dos dogmáticos do direito e a dos leais ao político, sugere a rejeição a posições extremas e uma aplicação “sem ardor” das leis: explica, com isso, a submissão sem oposição, muito embora sem uma necessária adesão, ao regime de Vichy.

Sendo o modelo das virtudes médias usado para explicar a tendência da cultura profissional interiorizada e transmitida dos juízes franceses pela continuidade, inércia e reprodução da ordem social e política, cumpre afastá-lo de aplicação ao caso em questão. Se ocasionalmente os desembargadores da 4CC reforçam a “moderação” de seus julgamentos, talvez anunciando uma preocupação com uma possível deslegitimação causada pela percepção de serem tidos como demasiadamente severos com os prefeitos, não impede que identifiquemos em ambos os perfis sociais dos magistrados uma “disposição” para a transformação das práticas políticas correntes, através da mobilização da ideia da moralização da política.

Mais do que a uma autonomização ao mundo da política atribuída aos novos agentes, de origens sociais mais modestas, sociabilizados em escolas de magistratura, com identidades profissionais renovadas e menos comprometidos com solidariedades aos notáveis locais (BRIQUET, 2001; ROUSSEL, 2002; VAUCHEZ, 2004), a disposição para punir políticos na 4CC resulta da configuração de um desenho institucional renovado, somado a um voluntarismo moralizador (ARANTES, 1999) cumulado às iniciativas dos próprios “velhos agentes”, os magistrados vinculados à tradição jurídica que, em tese, tenderia a conservar a ordem. Pretende-se dizer, com isso, que a “autonomização” ao mundo da política é variável menos explicativa para o caso

analisado do que o voluntarismo para combater a impunidade, o que reforça a ideia de que, no caso observado, autonomia é uma categoria de Estado.

A empresa de moralização da política, portanto, é justificativa da atuação da instituição judicial que perpassa o conjunto dos desembargadores para além de suas propriedades sociais. Deve-se a isso, inclusive porque corresponde à própria natureza do direito, que concebe a si mesmo como a “ciência do político”, se tomarmos numa lógica de compreensão tipicamente jurídica: de meta-razão social, a quem é destinado definir os valores e os fundamentos políticos (COMMAILLE, 2000). Ambos os perfis de juízes, então, transformam a política através da crítica que reconhecem e validam contra ela.

Certamente que essa remotivação (VAUCHEZ, 2004), da transformação da pedagogia da coisa pública em direção ao combate à corrupção, decorre em certa medida de modificações legais (como as mudanças relativas a foro privilegiado que afetam as competências da 4CC, ou o início de vigência em 2014 da nova lei anticorrupção, que atribui responsabilidade jurídica objetiva - penal, civil e administrativa- da empresa que pratica atos de corrupção contra os interesses da administração pública). Atribuir tão somente a dispositivos institucionais, porém, reduz a complexidade da dinâmica das relações que são objeto desta tese. Pretendeu demonstrar-se nesta seção que uma parcela considerável dessa mudança de propósitos que ocorreu na Câmara Criminal decorre da transformação das propriedades sociais de seus componentes, agora inseridos em redes internacionais de construção da corrupção como um problema público a ser combatido.

Não obstante, a transformação percebida na composição dos quadros da 4CC modifica as razões de sua importância na medida em que também transforma o mundo das práticas políticas, mas não altera a estrutura social que permite tal crítica da política. Desse modo, antes de revelarem um processo de autonomização do espaço jurídico como um distanciamento ao espaço político, apontam para novas modalidades de mobilização das práticas tradicionais de recurso a relações pessoais. Ou seja, atualizam a definição da política pelo direito ao mesmo tempo em que conservam a lógica de ativação de redes pessoais a fim de acumular capital jurídico e reproduzir sua legitimidade.

Uma economia moral, como adiante se verá, é o que permite compreender os modos de justificação desenvolvidos pelos desembargadores para dar conta de diferentes princípios e lógicas sociais de organização que se “produzem mutuamente, concorrem, combinam ou excluem”. Segundo sugerem Bezerra e Grill (2017, p. 14), trata-se de

abordar as “imbricações entre domínios sociais e de questionar as fronteiras (formais, oficiais, legais, simbólicas, imaginárias), geralmente tomadas como dadas (naturalizadas, essencializadas e substancializadas)”.

3.4 Concepções sobre a política e o direito

Esta seção surge da necessidade de problematização, em contextos híbridos e periféricos (BADIE; HERMET, 1993), da autonomia judicial como causa do julgamento da política. Como dito anteriormente, conjunturas periféricas tendem a ter esferas sociais fluidas (SEIDL; GRILL, 2013), em que os princípios de hierarquização e o funcionamento de cada espaço têm fronteiras menos delimitadas face a outros domínios de ação. Desse modo, as lógicas de cada espaço de ação seriam permeadas pelas racionalidades que estruturam outros espaços, especialmente na política. Inapropriado, portanto, exigir da autonomia institucional o critério para sua inovação. A autonomia e a independência seriam, no caso brasileiro, mais fundamentos de legitimação para o exercício do poder do que efetivo distanciamento ao mundo da política, de suas lógicas e dos seus interesses (FONTAINHA et al., 2017).

Conforme os elementos dos Capítulos 1 e 2 informam, há uma representação dentro dos membros do espaço “de Justiça” que veem a sociedade brasileira como “hipossuficiente, incapaz de defender autonomamente os seus interesses e direitos, [...] por isso as instituições de justiça devem atuar afirmativamente para protegê-la” (ARANTES, 1999, p. 95). Diante de uma sociedade civil tida como fraca, desorganizada e incapaz, surge a proposta “instrumental” e tutelar de que “alguém deve interferir”. Emergem dessas concepções “denúncias sobre o artificialismo de nossas instituições”, e o “abismo entre o mundo das instituições políticas e o mundo real constitui-se uma das ideias mais invocadas no debate público brasileiro”, o norte da atuação, derivada de “valores remanescentes dessa poderosa tradição de pensamento político”. Arantes resume que a proposta, além de judicial é antipolítica, porque atribui à Justiça o papel de substituir os poderes políticos (Id., p. 96).

Esse voluntarismo identificado por Arantes entre os membros do Ministério Público, que romperia com o isolamento e tornaria os agentes de Justiça como uma das principais forças do processo político no Brasil (Id., p. 98), assemelha-se fortemente ao objeto deste estudo. Os diagnósticos da falência da política tradicional são tomados como uma coleção de princípios que justificam a tutela judicial sobre os políticos. No presente caso, a empresa moralizante é assumida pelos órgãos de Justiça como um “dever profissional” de agir em proteção à cidadania. Os prefeitos são vistos, na melhor das hipóteses, como despreparados, imperitos, mal-assessorados ou mal-acostumados, e sobre eles se dirigirá a iniciativa pedagógica da Quarta Câmara, para “reformular os costumes políticos do estado”.

A “cultura da probidade”, objeto das representações e das crenças do tribunal, da procuradoria e do órgão de contas, que querem ver instalada a partir de suas ações conjuntas, é a luta contra a política (VAUCHEZ, 2004). Serve, ademais, como um trabalho de produção e disciplina de sentido para as atividades desses agentes, que passam a ser reconhecidos pela importância do que fazem. Valorizados, reproduzem o seu poder simbólico de definição da política autorizada e legítima.

A contratação de servidores sem concurso público é um dos temas que mais bem representam essa concepção sobre a política na Quarta Câmara Criminal. A crença por trás do “tipo penal” refere-se à ideia de proteger a administração pública contra a prática da distribuição de cargos da estrutura estatal em troca de apoio político ou financeiro. A categoria do “empreguismo” e suas derivações demonstra como o tema é caro a um certo tipo de ensaísmo moralista, pronto a equipará-la às demais práticas “clientelistas” e “corruptas”, conforme qualifica a literatura que trabalha com as relações oficiosas no mundo da política (BRIQUET; SAWICKI, 1998). A disposição moralizadora dos desembargadores da Quarta Câmara face à política local pode ser depreendida, exemplificativamente, em trechos de julgamentos como os seguintes:

O empreguismo é um dos defeitos mais nefastos da política viciada, porque há indícios de que com emprego se pagam obrigações políticas. A **democracia não sobreviverá**, se os políticos persistirem nessa prática⁴¹.

Penso que o legislador, quando criou o Decreto-Lei nº 201, visou dar um **basto nos apadrinhamentos políticos tão utilizados, mormente em cidades**

⁴¹Processo n. 70006403554.

interioranas. Assim, o Constituinte de 1988 foi muito sábio, nesse aspecto, pois procurou assegurar a admissão de funcionários por meio de concurso público, podendo ser diferente apenas em casos de excepcional interesse público. **Acredito que o Ministério Público deveria ter denunciado também o Prefeito anterior pelo mesmo fato, mas, se não denunciou, a Câmara tem que julgar quem está sendo denunciado.** Penso que, no caso, se o Prefeito tivesse contratado menos servidores, poder-se-ia entender, mas não 573. X não é um Município assim tão grande que necessite de tantos funcionários⁴².

Vereador à época do fato denunciado: ‘Votei contra pelo seguinte motivo, até porque eu solicitei deles que eles me dessem uma lista das pessoas que iriam ser contratadas, porque eu entendia que como vereador eu poderia também indicar alguém que necessitava porque eu achava que o emprego tinha que ser dado, até porque o pessoal carente, uma situação difícil de desemprego, quanto mais gente trabalhando melhor, principalmente pra acabar um pouco com a delinquência. Mas, e não fui atendido nesse princípio, e eu achei que eles só queriam indicar do lado deles, no caso, então eu resolvi votar contra esse projeto...’ Um outro vereador, daquela época, confirmou: ‘Nesta ocasião, o vereador manifestou-se na sessão dizendo que somente haveria aprovação se viesse uma relação com o nome dos servidores que seriam contratados’. Isso tudo mostra que os admitidos, como **geralmente acontece nesses casos, eram apaniguados do prefeito e foram contratados como prêmio, certamente em prejuízo de concursados** do ano anterior, ao que tudo indica, bem mais capacitados⁴³.

Penso que não há como negar tipicidade a condutas dessa natureza, a despeito da existência de leis casuísticas, autorizando o prefeito admitir. Tais leis são de efeitos concretos e **aprovadas por encomenda do alcaide, que não raro negocia a aprovação** com a maioria dos edis. No caso em tela, os documentos de fls. 12 a 15 mostram bem a forma empregada pelo prefeito, enviando o projeto com justificativa, obtendo aprovação⁴⁴.

O tema do tratamento judicial da contratação irregular de servidores nos remete ao episódio da “crise do nepotismo” apresentada no Item 3.2 logo acima. Conforme já anunciado, um desembargador descontente com os contrangimentos à sua progressão na carreira, segundo Rocha (2002), revela à mídia local documentos que mostram a prática difundida no TJ de contratação de assessores entre familiares e indicados por amigos. A repercussão do caso, pelo interesse da mídia e pelo engajamento dos agentes, suscitou uma série de editoriais, programas de debate em rádio e TV, destinados a tratar do tema dos cargos de confiança do Judiciário.

⁴²Processo n. 70003916384.

⁴³Processo n. 698802733.

⁴⁴Processo n. 70006323661.

O **meu conceito de nepotismo**, como eu entendo, ocorre quando? No caso do Poder Judiciário, um desembargador ou um juiz de alçada coloca um **cônjuge ou algum parente na função, sabendo-o incompetente** para isso. Ou então o que é pior: poderia até, em tese, praticar uma espécie de delito, **se acobertasse o cônjuge ou parente que não trabalhasse**. Então isso seria o nepotismo, sob a minha ótica. Eu ingressei no Tribunal de Alçada em 1991 e, no fim daquele ano, eu indiquei para meu secretário uma irmã minha. E desde logo coloquei a seguinte questão: olha, isto aqui – ela se formara recentemente –, isto aqui é um estágio para quem crescer na vida do direito. É um estágio para a advocacia, é um estágio para o Ministério Público, é um estágio para a magistratura. Jamais é um emprego. Esta é a minha visão dos cargos de confiança. E, de fato, ao cabo de um ano, ela se viu aprovada, com méritos, num concurso para a Justiça Federal. E hoje exerce importante função em nosso TRF. Posteriormente chamei um sobrinho; esse sobrinho também desempenhou a contento todas as tarefas que lhe foram confiadas e, ao cabo de um ano, também se viu aprovado no concurso para Promotor Público e hoje desempenha suas funções na comarca de Cruz Alta. Atualmente estou sem secretário, mas acabo de **convidar um bacharel, filho de um dileto amigo meu, Z, juiz aposentado; eu conheço esse rapaz**, recém-formado – formou-se agora em dezembro –, **desde criança, sei que é rapaz idôneo, é competente**, e já avisei a ele: o que tu queres ser na vida? Ele disse: eu quero ser juiz ou promotor, provavelmente juiz. Então tu vais assumir essa função aqui com um compromisso: vais aproveitar, vais trabalhar e sobretudo vais estudar quando não estiveres aqui no exercício da função. Porque isto aqui não é emprego. Então nepotismo para mim é quando alguém coloca um filho para sempre como seu secretário. Aí não pode, desvirtua o espírito da coisa. Então eu não aceito a generalização. O desembargador A [denunciante] entrou na contramão, fazendo denúncias genéricas. E lançando uma névoa de dúvida sobre todo o Poder Judiciário. Eu me senti atingido. E proclamei, entrei em contato com alguns colegas e proclamei que estaria disposto a conversar com ele frente a frente em qualquer fórum, em qualquer debate e em qualquer circunstância (ROCHA, 2002, p. 96).

No debate, os desembargadores explicavam publicamente as fronteiras e os limites de suas noções de “nepotismo” e de “cargos em comissão”, de modo a salvaguardar os costumes dos membros do tribunal em detrimento de uma construção pública que vinha tomando força no sentido de contestá-los. As razões explicitadas no argumento do desembargador, que elabora justificativas para as contratações de parentes e amigos “reconhecidamente competentes”, lembra o caso descrito por Dezalay e Garth (2015, p. 43), em que um magistrado afirma: “quando um colega lhe pede para aceitar o filho como estagiário, é muito difícil recusar”. As palavras denotam uma seleção social em que os recursos familiares têm o mesmo peso que o conhecimento e o talento pessoais.

Eu ratificaria aquilo que foi dito, porque também me entendi atingido com as assertivas do desembargador A [denunciante], até porque – e deixo claro desde o início – o **meu filho é secretário** no Tribunal de Alçada. Cargo de confiança,

legal. Previsto na Constituição, inclusive, de sorte que ele também já sabe da transitoriedade dessa atividade, que não se trata de uma atividade-fim, e sim de **uma atividade-meio, porque tem o objetivo de amanhã, ou depois, ingressar na magistratura**. Entendi que a forma como foi colocado o problema, com definições outras que não aquelas que entendo cabíveis à expressão “nepotismo”, **compromete por certo a verdadeira acepção da palavra**. Eu entendo o nepotismo como o emprego de parente em atividade inexistente ou que não esteja gabaritado para tal, ainda que existente tal atividade. Ou ainda, que nada faça, embora habilitado a tal atividade e existente tal função. Aí eu entendo o nepotismo (ROCHA, 2002, p. 97).

Além disso, demonstram como, dentro da lógica interna ao espaço jurídico, o apoio de parentes com notoriedade jurídica, já estabelecidos na estrutura do Poder Judiciário, representa um trunfo decisivo no processo de ingresso na carreira e aprovação em concursos (DEZALAY; GARTH, 2015, p. 40; COSTA, 2015, p. 94). O sucesso nas carreiras jurídicas, portanto, parece associado à soma de certa especialização técnica com um capital de notoriedade e de relações sociais (ENGELMANN, 2004, p. 40).

Eu acho que nenhum desembargador se torna menos digno, desembargador ou juiz, por ter filho ou parente empregado no tribunal. Eu quero deixar bem claro isso: que isso **não causa vergonha para ninguém**. O desembargador X esteve aqui e disse: ‘Eu me sinto orgulhosos de ter um filho trabalhando comigo’, o desembargador Y também, de maneira que o conceito de nepotismo que eu tenho é exatamente isso, quer dizer, se **baseia na confiança na pessoa com quem se vai trabalhar** (ROCHA, 2002, p. 103)

A próxima citação, emitida por um interlocutor externo ao Judiciário, um ouvinte do programa radiofônico no qual ocorria o debate e que afirma manifestar-se “em nome da opinião do povo”, aponta para o fato de que a lógica interna do espaço jurídico, se não se pode dizer que não encontra lastro “na opinião pública”, não é sustentada pela mídia, que possibilita as contestações a ela:

Eu acho que, além de ser o nepotismo propriamente dito, não deixa de ser uma amoralidade; no meu entender, no mínimo é uma falta de dar oportunidade a que filhos de outras pessoas, que também são competentes, que também são honestos, que também são estudiosos, possam ser secretários dessas pessoas e não conseguem. Porque esse espaço está ocupado pelos filhos dos senhores desembargadores, dos senhores juizes. Então quando é que o meu filho, que tem a mesma competência, a mesma intenção de trabalhar lá, de fazer o que eles chamam de bolsa temporária, vai conseguir? Nunca! Porque esse espaço está sendo ocupado privilegiadamente por pessoas da família dos juizes. Então é um privilégio, no mínimo. **Se não é nepotismo, no mínimo é privilégio**.

(Desembargador, em resposta): Se todos são iguais, e isto é norma constitucional – não fui eu que fiz -, eu simplesmente cumpro, todos são

iguais: **por que não escolher o meu filho se o entendo habilitado?** Se não, se assim não o for, eu sou o primeiro a dispensá-lo (ROCHA, 2002, p. 107).

Um desembargador aposentado do TJRS, sócio de banca de advogados sediada na Praça da República, em Porto Alegre, que leva seu nome e sua autoridade jurídica, diz-se saudoso da “boa época em que não havia abusos de nepotismo nem se vivia a fabricada síndrome de rejeição contra o trabalho de parentes no Judiciário” (MOREIRA OLIVEIRA, 2005, P. 185-186). É uma espécie de aplicação do princípio de que “sangue não é água”, conforme afirmou outro desembargador aposentado da Quarta Câmara, quando da aprovação no exame da OAB de sua filha, somando ao coro. Para este, a exemplo das relações com a família de Sebastião Adroaldo Pereira, de José Eugênio Tedesco e Milton Martins, de quem foi colega, amigo e professor dos filhos, “temos uma ‘família judiciária’”.

Outros casos que ilustram o peso das relações pessoais entre os agentes de Justiça são os relatos sobre o processo das nomeações. O processo de nomeação do desembargador Vladimir Giacomuzzi⁴⁵ ilustra muito bem a miríade de relações que se estabelecem para a progressão na carreira. Conta ao Projeto História Oral do MP como viu frustrado pelo golpe de 1964 o seu direito de preferência para a nomeação, depois do “empenho do Dr. Marco Aurélio Flores da Cunha” em registrá-lo nos quadros de estagiários da instituição. O depoimento que segue, de Octavio Augusto Simon de Souza, ex-Procurador de Prefeitos junto à Quarta Câmara, também elucida os vínculos que antecederam a nomeação depois de requisição de transferência para o Tribunal Militar. Em entrevista ao Projeto Memória daquele tribunal⁴⁶, conta:

Estou jantando em casa **quando recebo o telefonema de um juiz que não via há muitos anos**, o Dr. Roque Gilberto Chedid, com quem trabalhei em Lagoa Vermelha e Erechim. Isso era 1998, e eu tinha parado de trabalhar com ele em 1986. Ele me disse assim: “**Fiquei sabendo** pelo Adilson Silva dos Santos **que tu estás integrando a lista para o Tribunal Militar**. Eu **queria te dizer que tu deves telefonar para a Carmem**” – a Carmem, **irmã do Cezar Busatto, tinha sido esposa dele** – “**pois o Cezar Busatto é Deputado muito ligado ao Governador Brito**”. Respondi: “Chedid, não sou de fazer campanha, não é do meu feitio fazer isso, até porque o Tovo e o Tassel têm o mesmo interesse que eu”. Ele insistiu: “Pede, porque faz tempo que não falo com a Carmem e o

⁴⁵ Disponível em http://www.mprs.mp.br/areas/memorial/anexos_noticias/vladimirgiacomuzzi.pdf. Acesso em 8 jun. 2017.

⁴⁶ Disponível em <http://www.abcdaseguranca.org.br/juiz-octavio-augusto-simon-de-souza/>. Acesso em 8 jun. 2017.

Busatto, e acho que **é esse o caminho que tu deves seguir**". Desligamos o telefone, e eu comentei em casa que só podia ser coisa do Espírito Santo, porque não via o Chedid há 12 anos, e ele me vinha com esse telefonema depois de saber, por intermédio de Adilson, com o qual também fazia tempo que eu não falava, que eu estava na lista tríplice. Pensando daqui e dali, **liguei para a Carmem**, com a qual sempre me relacionei muito bem, e disse: "Carmem, está acontecendo isso. **O Chedid me ligou e disse para eu te ligar, quer dizer, estou te ligando por desengano de consciência**". Passou o tempo. No início de dezembro, no domingo anterior ao dia 8 de dezembro, eu tinha ido à missa no Anchieta, e o Padre Fonseca comentou a respeito da necessidade de ir à missa no Dia Santo de Guarda, que era o dia 8 de dezembro, Dia da Nossa Senhora da Conceição. Não soube mais da Carmem, nem se ela falou com o Busatto ou não. O fato é que, no dia 8 de dezembro, mais ou menos por volta das 10h30min, estou escrevendo num processo na minha mesa – tenho presente isso como se fosse hoje – quando simplesmente bato a mão na mesa, levanto-me e digo: tenho de ir à missa. Sem dinheiro, sem documento, pois eu ia a pé lá de casa para o gabinete, liguei para um taxista e disse-lhe: se o senhor me levar até o Anchieta e me trazer de volta para a casa, eu lhe pago depois. Ele topou. Fui à missa e rezei, colocando essa situação da escolha para o Tribunal Militar nas mãos de Deus, que acontecesse o melhor. No dia seguinte, saiu no jornal. Estou tomando o café e lendo o Correio do Povo quando me vejo nomeado para o Tribunal Militar pelo Governador Antonio Brito. Tempos depois, já no Tribunal Militar, perguntei para o Bona Garcia – que foi nomeado um dia depois, tomamos posse juntos – a que horas tinha sido assinado o ato de nomeação pelo Governador; e ele me disse que tinha sido mais ou menos naquela hora em que eu tinha batido a mão na mesa e levantado para ir à missa. Então, em razão disso, tenho um cuidado todo especial com Nossa Senhora da Conceição, porque é o tipo da coisa com que não se explica. **Diz a Carmem Busatto que nunca falou com o irmão** dela. Tenho as minhas dúvidas. Nunca perguntei para ele, mas, de qualquer maneira, **por via das dúvidas, nas eleições seguintes, votei nele em agradecimento**, coisa que não faria normalmente, porque eu não votava no PMDB. Se ele não tinha nada a ver com a nomeação, ao menos recebeu o meu voto.

A respeito da atuação na Procuradoria de Prefeitos, Simon de Souza conta ainda seu encontro, em contexto familiar, com o Ministro do STF Néri da Silveira, fornecendo outro exemplo de aplicação de um capital de relações pessoais. Uma série de lógicas encontram-se associadas na fala de Souza: a detecção do desajuste no entendimento da lei; a postura pessoal de proatividade; a competência do estudo do "Setor dos Prefeitos"; a proximidade familiar com o agente da cúpula do sistema.

Em certo momento, o STF entendeu que **não se poderia condenar mais ex-Prefeitos**, a não ser pelo Código Penal. Em determinada ocasião, eu estava examinando a Lei de Orçamento e verifiquei que havia uma atitude do Prefeito enquadrada no Decreto-Lei nº 201, por atos praticados no último mês de mandato. **Dei-me conta** de que **atos praticados no último mês de mandato só se tornariam conhecidos depois que ele deixasse de ser Prefeito**, ou por causa da publicidade ou por causa do Prefeito seguinte, que, desafeto ou não, constataria o problema. Se ele já é ex-Prefeito, como não aplicar o Decreto-Lei nº 201 posteriormente? A lei estaria com dizeres inócuos. A jurisprudência do Supremo dizia que só se aplicaria para ex-Prefeito o Código Penal, assim as

penas sempre estariam prescritas. Fizemos um estudo no Setor de Prefeitos, e lembro que **proveitei o casamento do filho do Ministro Néri com uma prima da minha esposa para me aproximar dele e expor a situação**. Hoje posso falar sobre esse fato, porque o Ministro já comentou publicamente isso no Tribunal. Ele me convidou para ir até a sua casa no dia seguinte com os dados que eu tivesse. Entregamos o trabalho dessa equipe, **apontando os porquês de estar errada a posição do Supremo**, e não tivemos mais notícias. De repente, num processo do Piauí – devo ter os recortes aqui – **o Supremo muda uma posição jurisprudencial de 21 anos em função deste estudo** que fizemos. Veja que também a atividade do Procurador de Justiça pode mudar eventualmente a posição dos tribunais.

Pretendeu-se demonstrar neste tópico, através de exemplos suficientemente ilustrativos dos padrões de comportamento dos agentes, que algumas ações vistas como apropriadas e oportunas, além de profundamente enraizadas em crenças compartilhadas da profissão, compreendem a economia moral dos desembargadores, que veem no seu ofício o lugar da reserva da competência e do grande papel de defesa da ordem pública. O combate à política, a quem cumpre o rigor da probidade, a responsabilidade pelo ocaso da democracia e pela ineficiência no trato do patrimônio público, é representação que legitima os agentes de Justiça a interferir.

Os depoimentos servem para tornar claras as justificativas para as diferentes lógicas de funcionamento e princípios de estruturação em jogo. Conforme mobilizamos anteriormente, a ideia de economia moral (BEZERRA; GRILL, 2017) permite considerar, para além das definições estatais, os argumentos adotados pelos agentes para dar sentido às representações da política e da Justiça. É importante, todavia, estabelecer-se aqui a distinção entre contradição e ambivalência. Como mostra Coradini (1997, p. 452-453), a postura crítica sobre os esquemas eleitorais não impede de valer-se de influências políticas de parentes para conquistar cargos. Não convém entender como contraditório o ato dos desembargadores alocarem parentes como assessores enquanto condenam prefeitos por nepotismo. Trata-se da ambivalência que decorre da concepção vigente, baseada nas relações de reciprocidade, admitindo todas as esferas de relações sociais, mas criticando os desmandos da política no seu viés mais aparente.

Este capítulo tratou de apresentar o processo de institucionalização, consolidação, “glorificação” e contestação simbólica da 4CC do TJRS. Ademais, demonstrou os perfis sociais de seus juízes membros, destacando a mudança relacionada à origem social; o conjunto de capitais prevalente; as concepções e representações da função e da política que decorrem dessa transformação.

O próximo capítulo, por conseguinte, aprofunda-se sobre as concepções jurídicas acerca da política local no Rio Grande do Sul, explorando o modo de operação do direito como vetor da institucionalização da vida política no caso estudado. Observando a *expertise* adquirida pelos desembargadores, principalmente sobre o tema do desvio de verbas, fraude à licitação e contratação irregular sem concurso público, assuntos em que a identificação do discurso performativo e do papel moralizador desempenhado pelos juristas no enfrentamento das práticas ilegítimas torna-se mais evidente.

A fim de perceber as regularidades que conformam as formas de percepção e as tomadas de decisão sobre a política, estuda o conjunto dos 2.206 julgamentos realizados pela Câmara no período observado, de modo a problematizar as representações oficiais que a instituição oferece em seus relatos, da pedagogia da coisa pública, do combate à corrupção e do fim da impunidade.

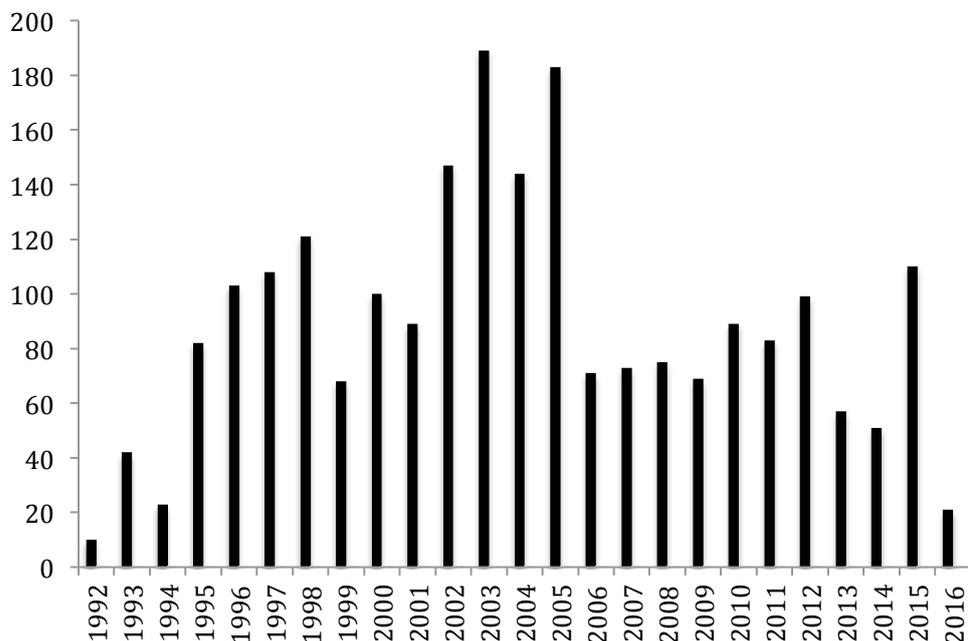
CAPÍTULO 4 – O JULGAMENTO DA POLÍTICA LOCAL

Este capítulo mantém a abordagem centrada nas formas de percepção do mundo do direito sobre os julgamentos da política. Seu intuito é adentrar nas categorias nativas, de modo a perceber a definição pelo direito do sentido correto da política. Conhecer apropriadamente as regularidades que fundamentam a expertise e a especialização da câmara dos prefeitos contribui a fornecer elementos para desnaturalizar os relatos institucionais apresentados sobre ela.

Um dos objetivos específicos deste trabalho foi realizar observação direta no TJRS sobre a dinâmica de julgamento da Quarta Câmara Criminal. A construção de uma tipologia das decisões era mecanismo importante para demonstrar as tendências de julgamento, a evolução no tratamento das matérias ali submetidas, além de apontar como se articulam com os recursos sociais dos desembargadores. No intervalo temporal entre 1992 até 2016, desde a sua fundação até abril deste ano, foram julgados 2.206 crimes de prefeitos municipais do Rio Grande do Sul.

Se no início, todavia, notava-se uma preponderância de ações discutindo a definição da competência para o julgamento, referidas como sendo originárias principalmente da comarca de Porto Alegre, e especialmente tratando sobre os crimes de responsabilidade (disciplinados pelo decreto-lei 201 de 1967), o padrão mais recente é o da manifesta interiorização, com predomínio de questões envolvendo fraude à lei de licitações (lei 8.666 de 1993) e com rápido aumento do número de processos.

Gráfico 1: Número de casos julgados por Ano na 4ªCCrim/TJRS (1992-2016).



Fonte: a partir de TJRS.

O banco de dados da presente tese foi composto através das informações cadastradas junto ao sistema on-line de jurisprudência do TJRS, alimentado pelo próprio tribunal. Acessível através do sítio www.tjrs.jus.br/jurisprudencia, o banco foi desenvolvido entre os meses de agosto de 2014 e setembro de 2016. Depois de realizadas algumas opções quanto a sua composição, terminou-se por considerar como termo de busca “prefeito”.

Entre os 11.900 processos disponíveis no sistema on-line do TJRS, filtrou-se para delimitar o campo, de “todos os tribunais” para “Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul”. Assim, 500 processos foram excluídos dos resultados. Outros 136 processos eram cadastrados sob a rubrica “prefeito” junto ao Tribunal de Alçada, extinto no estado do Rio Grande do Sul por decisão de setembro de 1997. Foram excluídos ainda os processos julgados pelas Turmas Recursais, que perfaziam 415. Delimitando-se, então, no campo “Tribunal” o “Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul” e no campo “Órgão Julgador” a Quarta Câmara Criminal, obteve-se o conjunto de 2.230 processos.

Cogitou-se, no percurso da análise exploratória, o estudo dos 1.250 processos classificados como “Processo Crime” no campo “Tipo de Processo”. No entanto,

observou-se na medida em que o preenchimento do banco de dados avançava que a delimitação em “Processo Crime” retirava do universo dos dados uma série de casos que, no decurso do período analisado, tiveram alteração na classificação interna do Tribunal. Em outras palavras, se no princípio a atuação da Quarta Câmara denominava a maioria das denúncias como “Processo Crime”, “Processo de Execução”, ou algum termo para indicar recurso, com o decorrer dos anos e a consolidação da atuação da Câmara e a diversificação dos componentes que se sucederam, o preenchimento passou a ser discriminado pelo tipo de recurso, como “Embargos de Declaração”, “Recurso em Sentido Estrito”, “Mandado de Segurança”, “Habeas Corpus”, “Apelação”, “Agravo”, etc. Além disso, por vezes passou-se a discriminar o tipo de procedimento, como “Ação Penal – Procedimento Sumaríssimo”, “Ação Penal – Procedimento Sumário” e “Ação Penal – Procedimento Ordinário”. Algumas vezes, ainda, no campo “Tipo de Processo” especificou-se o tipo de crime, como os “Crimes contra a Honra”, ou até mesmo a origem do feito, por exemplo, “Representação”, “Inquérito Policial”, “Notícia Crime”, “Termo Circunstanciado” ou “Queixa-Crime”. Com o intuito de acompanhar efetivamente a evolução da atuação da Quarta Câmara, e com vistas a não reduzir o foco por efeito de uma mera mudança no preenchimento dos formulários internos, optou-se por utilizar todos os processos classificados em “Tipo de Processo”.

Do total dos 2.230, eliminou-se tão somente os que diziam respeito a um recurso exclusivo de um réu que havia sido denunciado junto com o prefeito, sendo na maioria das vezes funcionário da prefeitura, secretário de governo ou assessor na prefeitura, mas que nesse recurso pleiteava independentemente do prefeito alguma questão em juízo. As razões podem ser variadas para esse cenário, por exemplo, quando o prefeito fora absolvido no julgamento da Quarta Câmara e os co-réus, condenados, e, por isso, vinham posteriormente recorrer. Esse critério de exclusão foi o responsável por diminuir os 2.230 processos para os 2.206 finais.

Para a tabulação do universo de 2.206 casos analisados, a partir do número do processo que receberam no sistema de jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, foram classificados segundo um conjunto de quarenta e uma variáveis. São elas: “data de distribuição”, “data de julgamento”, “tempo de tramitação em meses”, “volumes”, “páginas”, “ano do julgamento”, “desembargador relator conforme a ementa”, “desembargador relator conforme o quadro no sistema on-line”, “desembargador revisor”,

“desembargador vogal”, “decisão” (se monocrática, acórdão, ou do tribunal pleno), “desfecho”, “unanimidade”, “órgão julgador”, “local dos autos”, “artigo de lei supostamente violado”, “fato colusivo”, “tese da acusação”, “tese da defesa”, “tipo de processo”, “classe CNJ”, “assunto CNJ”, “inteiro teor”, “comarca de origem”, “município”, “autor”, “partido do autor”, “advogado do autor”, “réu”, “partido do réu”, “ocupação do réu”, “advogado do réu”, “OAB do advogado do réu”, “advogado do réu 2”, “advogado do réu 3”, “advogado do réu 4”, “quantidade de réus”, “vínculo entre os réus”, “efeito na carreira política”, “arquivo”, “data arquivamento”. Nenhum dos 2.206 processos eram protegidos por “segredo de justiça”, no entanto, apenas a partir de 29 de junho de 2000, começaram a ser disponibilizados o inteiro teor dos acórdãos julgados pela Quarta Câmara⁴⁷.

Algumas dessas variáveis foram objeto de inconstâncias no decurso do período, a exemplo de “classe CNJ” e “assunto CNJ”, classificações que só começaram a operar em dezembro de 1999 e maio de 2009, respectivamente. “Tese da acusação” e “tese da defesa”, do mesmo modo, são informações que oscilam na base de dados em função do modo como cada magistrado relata o caso e o reduz à escrita no acórdão. Como não são padronizadas, muitas vezes as teses de defesa e acusação são excluídas do resumo do processo ou, quando este as menciona, pode omitir os argumentos que o desembargador relator julgou menos relevantes.

Em virtude do conteúdo pleno dos julgamentos só ser disponível através do sistema de pesquisa de jurisprudência a partir de meados de 2000, a atuação dos desembargadores revisores e vogais, bem como a construção da fundamentação que conduziu à decisão do relator, e a própria notícia da unanimidade ou, ao contrário, da manifestação de uma dissidência entre os desembargadores, só pôde ser conhecida a partir de então. Apesar das ocasiões de ausência de informação quanto à unanimidade tenderem a ser altas, o julgamento foi realizado com divergências entre os três juízes em mais de 8,5%, ou seja, a unanimidade deu-se em mais de 91% dos casos, incluídas as decisões de admissibilidade e de mérito. Dessa grandeza também são as decisões tomadas pelo colegiado, por meio de acórdão, em torno de 95%. As decisões tomadas monocraticamente, por somente um desembargador, não atingem 5% dos casos.

⁴⁷O primeiro acórdão (n. 70000878769) que teve divulgado o teor da decisão colegiada da Quarta Câmara foi o recebimento da denúncia por crime de responsabilidade contra prefeiteiro de São Leopoldo por suposta admissão de 27 servidores sem concurso público.

As variáveis descritivas do polo autor das denúncias, igualmente, revelaram sua prescindibilidade: o autor da denúncia é registrado na Quarta Câmara como um particular em tão somente 84 casos, ou seja, menos de 4% das vezes. Dizem respeito, na maior parte das vezes, a ações por crimes contra a honra. Dessa forma, constatou-se que o Ministério Público atua como um efetivo filtro das denúncias tanto dos partidos políticos quanto do Tribunal de Contas do Estado e de particulares que informam sobre suspeitas de ilícitos locais⁴⁸.

4.1 Julgamentos da política: hipóteses de análise

Uma das hipóteses de trabalho de análises que têm por objeto julgamentos de políticos é a de que tenderia a haver uma politização do espaço judicial, tendo em vista as lógicas de concorrência eleitoral, que instrumentalizariam os processos como forma de denúncia para deslegitimar ou inviabilizar as campanhas de oponentes no jogo político (GARRAUD, 2001, p. 43; ROUSSEL, 2002, p. 13; BRIQUET, 2007). Supunha-se, por isso, que deveria haver um crescimento perceptível no número de processos em períodos eleitorais. Não sendo disponíveis os dados referentes aos oferecimentos das denúncias junto à Procuradoria de Prefeitos, que demonstrariam a frequência com que chegariam as notícias de supostas ilegalidades de prefeitos na secretaria da Quarta Câmara Criminal para a apreciação do tribunal, cumpre observar a trajetória temporal do recebimento de denúncias pelos desembargadores da Quarta Câmara.

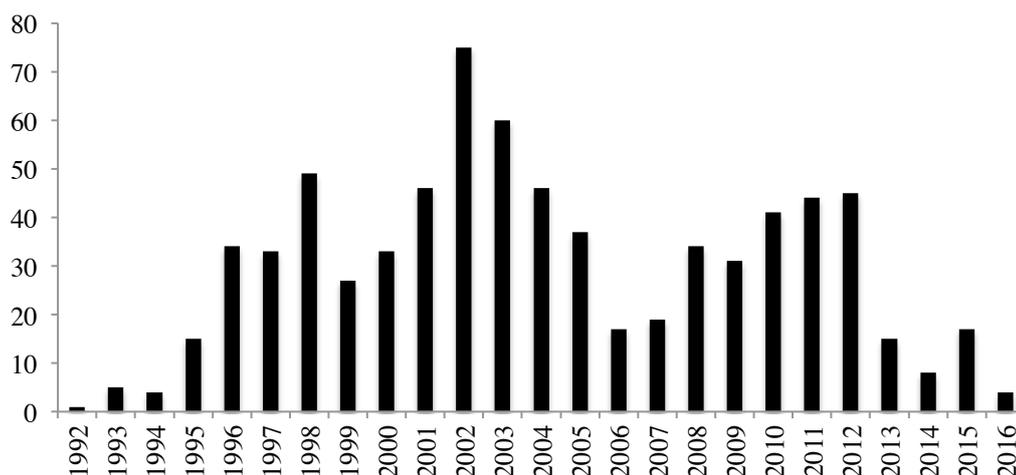
Conforme se vê no gráfico abaixo, predominam no universo analisado as ações que tiveram seus trâmites de instrução e julgamento iniciados nos anos de 1998 e 2002: nenhum deles período de eleições municipais⁴⁹. Ao contrário, em 1998 e 2002, respectivamente, ocorreram as eleições nacionais que reelegeram Fernando Henrique Cardoso e iniciaram o período de governos do Partido dos Trabalhadores com a primeira vitória de Luiz Inácio Lula da Silva ao Executivo Federal. Além do presidente, foram eleitos os governadores, senadores e deputados estaduais e federais. No Rio Grande do Sul, em 1998 ocorreu a vitória de Olívio Dutra do PT contra Antônio Britto do PMDB, após Britto ter liderado a disputa no primeiro turno. Em 2002, o jogo de forças entre os

⁴⁸Para a descrição do sistema de justiça em torno da Quarta Câmara Criminal, ver Da Ros (2014).

⁴⁹No período estudado, as municipais ocorreram em 1992, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012 e 2016.

partidos inverte-se: Germano Rigotto do PMDB assumiu o Palácio Piratini, e a candidatura de Tarso Genro do PT saiu derrotada.

Gráfico 2: Número de denúncias recebidas por Ano na 4ªCCrim/TJRS (1992-2016).



Fonte: a partir de TJRS.

Em ano de eleições federais e estaduais, se muitos políticos locais não estiverem envolvidos em suas próprias campanhas pleiteando um mandato na Assembleia Legislativa ou na Câmara dos Deputados, de algum modo estão comprometidos com o oferecimento de apoios e lealdades aos candidatos daquele pleito junto às potenciais bases eleitorais fixadas em suas regiões. Conforme Bezerra (2004, p. 181), as relações entre políticos locais e nacionais, “uma espécie de circuito pelo qual podem transitar os políticos em diferentes momentos de sua trajetória”, são vínculos registrados pela bibliografia associados a uma série de práticas que estão em jogo, por exemplo: busca de apoio político e votos por parte dos políticos estaduais; controle sobre lideranças locais através da distribuição de recursos federais; dinâmica dos conflitos faccionais; sucesso da administração municipal; acesso e controle dos cargos públicos; manutenção e expansão do prestígio dos políticos locais, através do acesso aos recursos públicos estaduais e federais.

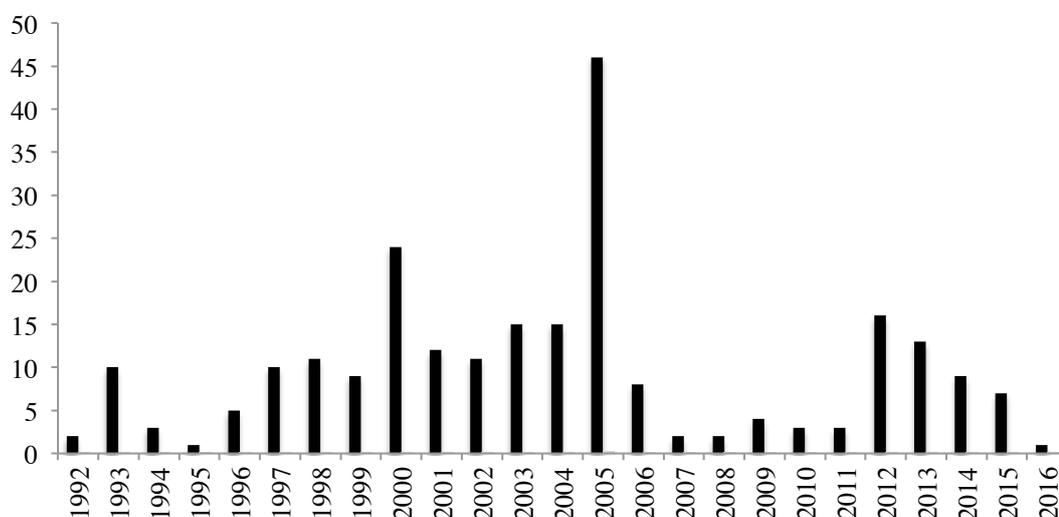
A notícia da denúncia, para fins eleitorais, pode produzir um resultado mais eficaz do que a própria condenação, uma vez que desvia o foco das campanhas e compromete o tempo dos candidatos em empresas de justificação ou de contra-ataque. Desse modo, a atenção aos números de denúncias recebidas demonstra que a Quarta Câmara Criminal exerce um papel em períodos eleitorais que não pode ser negligenciado. Outra informação constante dos dados que ratifica essa constatação é aquela que permite observar que, apesar do decréscimo significativo de processos inaugurados entre 2003 e 2007, o contexto das eleições municipais de 2008 viu dobrar o número de ações iniciadas contra prefeitos no Rio Grande do Sul. Todavia, creditar tão somente à atuação da Quarta Câmara os efeitos da esfera judicial sobre o mundo político local implica em desconsiderar a relevância das condenações cíveis por improbidade administrativa, por exemplo, que atinge um bom número dos prefeitos arrolados como réus na Quarta Câmara Criminal.

4.2 No princípio, a “admissibilidade”

Muito embora sejam evidentes os efeitos sobre o espaço político decorrentes da atuação da Quarta Câmara, um dos esforços do presente trabalho é desnaturalizar o relato heróico e algumas das teses correntemente associadas ao seu funcionamento. Uma das mais importantes ponderações diz respeito à alegada vocação da instituição para a luta contra a impunidade: 746 recebimentos de denúncia, combinados a 167 rejeições e 242 declinações de competência, somam 1154 decisões em que se discutia na Quarta Câmara Criminal a mera admissibilidade do processo. Do total das 2206 decisões, compõem mais da metade do universo observado, ou seja, 1154 julgamentos dizem respeito apenas a uma fase inicial do processo, seja decidindo pela rejeição ou aceite da denúncia, seja decidindo pela incompetência da Quarta Câmara para julgar a denúncia apresentada.

Com relação às 242 declinações de competência, momento em que os juízes da Quarta Câmara Criminal entendem não se tratar de assunto que cumpre a eles analisar, percebe-se no quadro abaixo uma concentração anormal de ocorrências nos anos 2000 e 2005.

Gráfico 3: Número de declinações de competência por Ano (1992-2016).



Fonte: a partir de TJRS.

Observando apenas o ano de 2000, percebe-se uma prevalência de ações em que se discute crime previsto em lei federal. De fato, das 24 vezes em que a Quarta Câmara declinou competência, em 18 delas o fundamento foi tratar-se de crime federal. Chama a atenção no universo de denúncias remetidas pela Quarta Câmara, para apreciação de outros tribunais, as acusações de desvio de verba da União. Esses casos, em geral, versam sobre quantias oriundas do governo federal, especialmente remetidas pelo Ministério da Agricultura, por intermédio do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) ou pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério (FUNDEF). Os desvios do FUNDEF foram responsáveis pela denúncia de, pelo menos, 7 prefeitos no ano de 2000, de cidades como Venâncio Aires, Bossoroca, Campo Novo, Bagé, Eldorado do Sul e Santa Maria. Ainda que denotem uma estratégia infrutífera de ação do Ministério Público no ano de 2000, haja vista as verbas dos programas nacionais de agricultura familiar e educação serem da alçada de investigação do Ministério Público Federal e de julgamento da Justiça Federal, indicam a trajetória das práticas e a construção de sentidos que percorreram as instituições ao ponto de possibilitar a existência das operações Cartola e Colono, ainda em curso no estado.

A Operação Cartola iniciou em 2010, com a denúncia do Ministério Público de Contas de um esquema de contratação fraudulenta e superfaturamento de serviços

prestados por empresas de publicidade junto às prefeituras municipais de Alvorada, Canela, Tramandaí, Parobé, São Sebastião do Caí, Osório, Viamão e Cachoeirinha. As empresas financiariam campanhas eleitorais em troca de favorecimento em licitações, que teriam desviado pelo menos R\$ 30 milhões dos cofres públicos desde 2008. Considerada uma das maiores operações já feitas pela Polícia Civil no estado, contando com um efetivo de 500 policiais e 160 viaturas, é criticada pela espetacularização e pelo “conteúdo político”, conforme o procurador da República Celso Três, que pediu em juízo a absolvição e desculpas aos réus. Celso Três, conhecido pelas críticas à Operação Lava-Jato, atuou junto a Sergio Moro no escândalo do Banestado, que teria provocado seu “exílio profissional”, e na denúncia por crime de abuso de autoridade do sargento acusado de investigar informações sigilosas de uma série de agentes públicos em “esquema de devassa de autoridades” contrárias ao governo de Yeda Crusius (PSDB).

A Operação Colono, iniciada no Vale do Rio Pardo em 2012, por denúncia de um plantador de fumo junto à Polícia Federal, resultou no indiciamento de 14 pessoas, entre funcionários do Banco do Brasil, membros de associações de agricultura familiar dos municípios de Sinimbu e Santa Cruz do Sul, vereadores e um deputado federal do PT, por gestão fraudulenta e desvio de recursos do PRONAF. Estima-se que os desvios tenham sido da monta de R\$ 79 milhões e mais de 6 mil agricultores tenham sido lesados. Ao menos 376 pessoas não chegaram a receber o dinheiro dos empréstimos. O escândalo passou a ter contornos trágicos quando foi vinculado ao suicídio de dez agricultores superendividados da região. Em 2014, o caso foi objeto de discussão na Comissão de Agricultura do Senado Federal, sob a presidência de Ana Amélia Lemos (PP), mediante a convocação de audiências públicas e de convite ao ministro da Agricultura Miguel Rossetto.

Retornando às declinações de competência de denúncias apresentadas, a situação de ex-prefeito de São Borja, do Partido Progressista, eleito deputado federal, ilustra a remessa do processo crime a que respondia junto à Quarta Câmara para o Supremo Tribunal Federal (STF), em virtude do novo foro privilegiado. Ainda houve um caso denunciado por Procurador de Justiça, junto ao Tribunal de Contas, por falta de recolhimento do INSS para prestadores de serviços, sem vínculo empregatício, à prefeitura de Estrela Velha. A competência reservada à Justiça Federal também causou o envio do julgamento em discussões sobre o crime de responsabilidade de um prefeito que

não cumpriu a garantia de depósitos em favor de credores trabalhistas do município. Tratam-se de ações trabalhistas contra a prefeitura e, já que a justiça do Trabalho é entendida como autoridade federal, ocorre declínio da competência de julgamento.

No ano de 2005, particular quando comparado aos demais anos da série temporal, a prevalência de assuntos sobre os quais a Quarta Câmara manifestou sua impossibilidade de instruir e julgar as acusações deu-se concentrada em crimes eleitorais e crimes de competência comum. Quanto às denúncias que versavam sobre crimes comuns, geralmente tratavam-se de ex-prefeitos que haviam cometido crimes ditos “comuns” no curso do mandato. Devido ao decurso dos anos de governo sem que houvesse tido resolução do processo, perdiam a qualidade de serem julgados por foro privilegiado, em razão do fim da ocupação do cargo. Em 11 das 45 vezes em que foi declinada a competência em 2005, foi publicado pelos desembargadores da Quarta Câmara que “é competente a Justiça Comum de 1º grau para o processo e julgamento de ex-Prefeito Municipal acusado de crime não relacionado a atos administrativos inerentes ao cargo”. Entre os crimes comuns exercidos no curso do mandato que perderam a prerrogativa de serem julgados naquele colegiado, por causa do final do mandato, encontram-se crimes como discriminação racial; ameaça; ofensa à honra; omissão de socorro; e aqueles realizados com arma de fogo.

Outra razão para o grande declínio de competência em 2005, ano subsequente à disputa aos Executivos municipais, foram os crimes eleitorais. Datam do período suspeitas de fraudes, por exemplo, a “captação ilícita de sufrágio”, segundo a classificação jurídica para os atos de compra de votos, que teria havido em Triunfo⁵⁰. Segundo expediente instaurado pelo Ministério Público a partir de ofício da Promotoria de Justiça de Triunfo, prefeito e candidato a prefeito pela coligação "Triunfo no Rumo Certo", candidato a vice-prefeito, Coligação "Triunfo No Rumo Certo" (PDT, PMDB, PL e PPS), Coligação PDT-PL e candidata a vereadora, promoveram “captação ilícita de sufrágio, doando, entregando e prometendo entregar materiais de construção aos eleitores com a finalidade de angariar votos”, sendo que o material entregue pertencia à Prefeitura Municipal. No mesmo pleito eleitoral, a candidatura também foi objeto de representação oferecida pela “Coligação Triunfo mais Humano”, segundo a qual o prefeito de Triunfo e candidato à reeleição teria participado de solenidade durante as festividades

⁵⁰ Processo n. 70010392504.

comemorativas dos 100 anos da Imigração Judaica, ferindo o princípio da igualdade entre os candidatos e configurando uso indevido e abuso do poder de autoridade.

Outra notícia de crime eleitoral, denunciado junto à Quarta Câmara Criminal, é o caso da divulgação de pesquisa eleitoral fraudulenta, supostamente realizada pelo prefeito de Quaraí, o ex-prefeito e terceiro. Outro caso⁵¹, de Faxinal do Soturno, denunciava uma ameaça, às vésperas da eleição, de encarcerar no presídio um parente das vítimas caso elas não votassem no candidato a prefeito, cuja motivação seria captar o voto das vítimas. Além disso, também há notícia de recebimento de vantagens para votar nos envolvidos. Caso semelhante de constrangimento e ameaça eleitoral ocorreu também na prefeitura de cruzaltense⁵².

O pleito eleitoral de Putinga também foi objeto de contestação junto à Quarta Câmara Criminal, em 2005. Em processo⁵³ originado de um termo circunstanciado da Delegacia de Polícia de Ilópolis, instaurado em razão de notícia da prática, em tese, de crime eleitoral por ex-prefeito e pela secretária de administração. Segundo a comunicação de ocorrência, a secretária conduzia veículo oficial da Secretaria de Saúde de Putinga, deslocando-se até a cidade de Arvorezinha a fim de buscar material de propaganda eleitoral da campanha dos candidatos aos cargos de prefeito e vice-prefeito, tendo sido interceptada, no retorno, já no município de Ilópolis.

4.3 Decisões de “mérito”, o julgamento sobre a política

Outro fator que permite problematizar o discurso de que a atuação da Quarta Câmara Criminal do TJRS produz um efeito pedagógico na vida política estadual e sana na “opinião pública” a tendência a crer na inelutabilidade da impunidade dos agentes políticos, que cometem fraudes contra a administração no Rio Grande do Sul, advém dos dados relativos aos julgamentos de mérito. Do universo de processos consultados segundo os critérios da pesquisa na plataforma de jurisprudência do tribunal, mais da metade deles, ou seja, 1154 são meras decisões de admissibilidade, ocasião em que os

⁵¹ Processo n. 70012615910.

⁵² Processo n. 70010402345.

⁵³ Processo n. 70010776805.

desembargadores manifestaram-se pela aceitação, rejeição ou remessa das denúncias para outro órgão competente.

Em 746 casos, a manifestação do tribunal foi meramente pelo recebimento da denúncia, permitindo ao processo prosseguir a fim de colher as provas dos fatos alegados e receber uma segunda leitura e julgamento. Foram arquivados 95 casos e outros implicavam decisões processuais, como quando oportunizava-se conciliação, quando permitia-se conversão em diligência ou acolhia-se algum recurso. Excetuados esses momentos, além das perdas do banco de dados (quando nenhuma informação era fornecida no sistema quanto ao desfecho), em 1024 processos pode-se considerar que a decisão resultante do julgamento da Quarta Câmara Criminal do TJRS teve algum “efeito pedagógico” sobre a atuação política local, no Rio Grande do Sul. Entretanto, ao contrário do que a compreensão do discurso da luta contra a impunidade leva a crer, a ostensiva maioria das soluções jurídicas passa por algum “efeito” absolutório, sem nenhuma implicação para os prefeitos acusados. Em números absolutos, é precisamente o caso de 839 processos: 409 vezes o tribunal não julgou o conteúdo da denúncia (167 rejeições de denúncia e 242 declinações de competência), 334 vezes julgou improcedente a denúncia para absolver o(s) réu(s)⁵⁴, ou decidiu pela prescrição (quando o Estado perde a possibilidade de sancionar o comportamento ilícito em virtude do tempo que decorreu desde o cometimento dele até o julgamento) ou pela extinção da punibilidade.

Por isso, do universo de 2206, somente 185 ações tiveram verdadeiramente um desfecho condenatório, seja nas modalidades de multa, prisão, prestação de serviços à comunidade, inabilitação para o exercício de função pública e perda de direitos políticos ou, ainda que processuais, decisões que implicam uma sentença de condenação anterior, como suspensões de execução da pena, dosimetrias e homologações de transações penais.

Como aponta o quadro seguinte, as condenações correspondem a menos de 9% do total de denúncias apresentadas junto à Quarta Câmara, no período analisado. A declaração de incompetência para o julgamento (por ser o crime comum, federal ou eleitoral), a decretação da prescrição (por já ter passado o prazo para punir o crime), o entendimento pelo fim da punibilidade ou pela simples improcedência da denúncia, aqui todos reunidos sob a rubrica “absolvição”, devido a uma escolha metodológica,

⁵⁴Ainda que o julgamento não tenha sido favorável aos co-réus, considerou-se no banco de dados como “improcedente” o desfecho que absolve o prefeito da denúncia contra ele dirigida.

correspondem a quase 40% do total dos processos. Somados aos processos iniciados no período estudado e ainda sem resolução, os resultados dos processos não são condenatórios para mais de 70% dos casos.

Quadro 3: Síntese do resultado do processo (1992-2016).

Decisão	Frequência	%
Processamento	746	33,8
Absolvição	839	38
Alguma condenação	185	8,4
Nd	436	19,8
Total	2206	100

Fonte: a partir de TJRS.

Outro elemento que permite flexibilizar a compreensão que a narrativa institucional difunde é a análise das condenações. A hegemonia do discurso anti-corrupção consagra o empreendimento judicial e oculta os usos e os efeitos que decorrem dos julgamentos na esfera política local. Embora os discursos institucionais sobre a atuação da Câmara façam crer o contrário, nem só de combate à corrupção vive o tribunal dos prefeitos, de acordo com o que se lê dos dados apresentados abaixo: percebe-se aumento nas estatísticas de condenação causada por sanções a crimes cometidos por prefeitos que versavam sobre lesões corporais, ofensas à honra (calúnias e injúrias contra os opositores decorrentes das disputas na política municipal) e desobediências a decisões judiciais (geralmente tratam-se de sentenças que obrigavam as prefeituras ao pagamento dos servidores públicos, não observadas por falta de recursos no momento da cobrança).

No período abordado, além desses casos, a Quarta Câmara condenou na mesma proporção estatística, ou seja, uma vez para cada caso, tanto um prefeito da região metropolitana de Porto Alegre, associado em quadrilha, quanto outro do noroeste do estado que assassinou por ciúme a esposa e escondeu o corpo.

Quadro 4: Condenações por tipo de crime (1992-2016).

Decisão	Frequência	%
Emprego irregular de verba pública	60	36,36

Fraude à licitação	37	22,42
Contratação de servidores sem concurso público	21	12,73
Ofensa à Honra	9	5,45
Negativa de cumprimento a lei/ordem judicial	7	4,24
Falsidade Ideológica	6	3,64
Crime contra Finanças Públicas (Lei Responsabilidade Fiscal)	3	1,82
Lesões Corporais	3	1,82
Prevaricação	2	1,21
Excesso de exação – Cobrança de tributo inconstitucional	2	1,21
Concussão	2	1,21
Loteamento Solo Urbano	2	1,21
Crime com Arma de Fogo	2	1,21
Negar acesso a atos do município	1	0,61
Crime de Responsabilidade + Fraude à Licitação	1	0,61
Crime contra a Vida	1	0,61
Estelionato	1	0,61
Associação em bando ou quadrilha	1	0,61
Denúncia Caluniosa	1	0,61
Crime contra Liberdade de Manifestação, Pensamento e Informação	1	0,61
Negativa de declaração da verdade	1	0,61
Apropriação Indébita	1	0,61
Total	165	100

Fonte: a partir de TJRS.

O que se pretende enfatizar aqui, portanto, é que as representações do tribunal, que o qualificam como bastião da luta contra a impunidade e referência de intolerância à corrupção política, precisam ser apreendidas dentro da estrutura de poder local e institucional em que operam: trata-se de discurso que permite justificar e reproduzir a autoridade simbólica de seus membros, enquanto legitima suas decisões.

4.4 Desvio de verbas, fraude à licitação e contratação irregular de servidores

Restando demonstrado que os efeitos punitivos aos prefeitos, objeto de suspeição de cometimento de atos criminosos, têm dimensão menor do que os discursos da instituição fazem crer, mantém-se importante observar os 9% dos casos que conhecem o desfecho condenatório. Mais de 70% das condenações efetivamente dizem respeito a crimes previstos na lei de licitações (nº 8.666 de 1993) e no decreto-lei sobre crimes de responsabilidade (nº 201 de 1967), ou seja, são referentes ao que tradicionalmente considera-se como conteúdo “político”, por ofender os valores consagrados como princípios da administração pública. Todavia, já foram objeto de apreciação pelos juízes reunidos na Quarta Câmara processos envolvendo crimes de temáticas tão variadas quanto favorecimento à prostituição; escrito obsceno; concorrência para curandeirismo; violação de sepultura; homicídio; aborto; omissão de socorro; ameaça; corrupção de menores; atentado violento ao pudor; abuso de incapaz; direção perigosa; discriminação racial; crime contra idoso; poluição; crime contra flora e fauna; crime contra o meio ambiente e o patrimônio genético; infração de medida sanitária preventiva; difusão de doença ou praga; crime de trânsito; abuso de autoridade; desacato; crime contra as relações de consumo; parcelamento do solo urbano; exercício arbitrário das próprias razões.

Em que pese a diversidade temática, é evidente que a representação que a Quarta Câmara promove de si, a mesma que é reforçada pela imprensa local e nacional, e contra a qual a manifestação dos agentes políticos frequentemente se dá, consiste em sua atuação frente aos atos cometidos contra a administração pública. Com o amparo da classificação jurídica das práticas sociais, é útil mencionar a relevância que o decreto-lei dos crimes de responsabilidade tem para a Quarta Câmara, já que ele é mobilizado em mais da metade das vezes que houve sanção à conduta do prefeito. Ainda que historicamente possibilitado por força do Ato Institucional n. 4, do presidente Castelo Branco, e mobilizado para cassar prefeitos e vereadores contrários ao regime militar, ou nomear interventores, o decreto-lei provou resistência às mudanças institucionais e mantém-se vigente. Solitário ou combinado com outras leis mais recentes, ele ainda é argumento central da maior parte das denúncias oferecidas contra prefeitos na Quarta Câmara Criminal.

Segundo o referido decreto-lei, cabe ao Judiciário julgar crimes de responsabilidade dos prefeitos, dentre os quais: apropriação, desvio ou uso indevido, para si ou para terceiros, de bens, verbas, rendas ou serviços públicos; emprego de recursos em desacordo com seus programas; realização de despesas não autorizadas; falta de prestação de contas; alteração na ordem de pagamento de credores; admissão de servidores contra disposição de lei; inexecução de lei ou descumprimento de ordem judicial. Ainda que preveja a mesma pena do crime de peculato cometido por qualquer funcionário público conforme o título dos crimes contra a administração pública do código penal, a qualidade do ocupante do cargo político aparentemente justificaria a previsão apartada.

A irresolução, reconhecida pelos próprios desembargadores, que reside no cerne da definição legal do crime de responsabilidade quando prevê apropriação, desvio ou uso “indevido” de bem ou recurso público, é exemplo explícito de tema que dá causa a muitas das disputas em torno de concepção da política local. Conforme um desembargador relator,

(Relator) Conclui-se que se trata de *termo jurídico indeterminado* – utilizar-se *indevidamente* – cujo preenchimento do seu significado, alcance e contornos, para fins de configuração do tipo penal, demanda estabelecer algumas premissas sobre institutos de Direito Administrativo, quais sejam, atos administrativos vinculados a atos administrativos discricionários⁵⁵.

No mesmo processo, no qual o prefeito fora condenado na condição de “autor intelectual do crime”, em virtude da “ilícita e dolosa utilização de renda pública em proveito alheio”, discutia-se sua responsabilidade diante da realização do pagamento de R\$8.200 por “serviços que não haviam sido prestados”. Tais serviços correspondiam à reforma de uma casa locada pela prefeitura para ser uma escola municipal de ensino fundamental, sediada em localidade rural. Diante da denúncia das irregularidades da reforma e da não realização a contento das melhorias, o prefeito teria determinado a um servidor que a executasse, “fazendo uso de materiais da prefeitura (...) indevidamente, de modo livre e consciente, (...) em proveito alheio”. Decidindo não ser “plausível” a alegação “de não ter ciência”, o desembargador acredita ficar “demonstrado que o prefeito quis que tudo acontecesse como aconteceu”:

⁵⁵Processo n. 70063727986.

(Relator) Trata-se, por certo, de uma cidade que não é metrópole, não sendo ampla em extensão como é Porto Alegre, Caxias do Sul, Rio Grande, Novo Hamburgo, dentre outras, a ponto de deduzir que a fiscalização visual escapasse ao Administrador. Na verdade, pelo seu tamanho geográfico, permite que o Prefeito tenha conhecimento geral sobre as obras realizadas, especialmente no caso, onde o gasto foi considerável.

Incumbiria ao prefeito, segundo o relator, “concretizar o princípio constitucional da moralidade administrativa, isto é, implementar a máxima proteção possível dos bens componentes do erário público”. Acrescenta, ainda, reproduzindo a sentença do juiz do município, que “o motivo não restou bem esclarecido, mas o delito está relacionado, no mínimo, à falta de preparo para o exercício do cargo, o que não pode ser admitido no atual estágio do Estado Democrático de Direito”, ainda que “a certeza probatória indispensável para um juízo condenatório receba certa relativização em delitos deste jaez”. Provavelmente a sentença manifestava que a convicção pela condenação fundamentou-se menos nas provas do que na ideia de que “as consequências são as mais danosas, haja vista que o descaso com a coisa pública acarreta, indiretamente, os mais diversos prejuízos aos cidadãos”.

Figura 1: Ex-prefeito cumpre pena de serviços comunitários na delegacia de polícia do município.



Fonte: g1.com.

Outra condenação⁵⁶ de prefeito por crime de responsabilidade, versando sobre uso indevido para proveito alheio, diz respeito à construção de um núcleo habitacional para 107 pessoas de baixa renda em área pública por elas já ocupada. Segundo o relatório do Tribunal de Contas, o prefeito, “sem a observância de critérios uniformes e definidos que visem à proteção dos interesses públicos, praticou vários atos de alienação e de oneração de imóveis municipais”. Com base no parecer, o Ministério Público pediu a condenação em virtude de ter havido beneficiamento dos ocupantes em detrimento do interesse público.

A defesa do prefeito consistiu em afirmar que tratava-se da resolução de um problema social, que os ocupantes eram quase todos detentores de direitos possessórios e que a realização de um procedimento de sorteio ou licitatório, para a distribuição dos lotes, seria “ilógico”. Possibilitar a redistribuição do terreno igualmente entre todos os cidadãos da localidade provocaria outro problema “de ordem social”, já que “se o pleito fosse vencido por uma terceira pessoa” haveria “a desocupação obrigatória das pessoas que ocupavam o imóvel há muitos anos”. Ainda que prescrito, por unanimidade julgou-se pela condenação do prefeito.

Outro processo⁵⁷ que resultou na condenação do prefeito, por crime de responsabilidade causado por peculato de uso, consiste da denúncia de construção de uma cancha reta na propriedade particular do prefeito, mediante emprego do maquinário da prefeitura, bem como na denúncia do desvio de R\$513,00, referente à compra de óleo e graxa em posto de gasolina. Na ocasião do julgamento, o relator sustenta que a lei atribui “maior desvalor à ação do que ao resultado”:

(Relator) O peculato é crime contra a Administração Pública. Não é crime contra o patrimônio do Estado. Esta é a razão pela qual o dado relacionado com o montante do dano ou prejuízo econômico determinado pelo agente ao Estado não deve ser levado em linha de conta para o efeito de caracterizar ou não o delito. Apropriar-se, desviar ou usar indevidamente mil ou trinta mil reais, do patrimônio municipal, por parte do funcionário, não caracteriza ou deixa de caracterizar o crime de peculato. Porque o abuso, a infidelidade, a desconsideração do agente para com a confiança que o povo nele depositou é o que mais importa na tipificação desta modalidade de ilícito criminal.

⁵⁶Processo n. 699800173.

⁵⁷Processo n. 696800929.

Ciente de não patrocinar tese pacífica, considerando a insignificância do caso, faz ainda menção ao entendimento contrário do mesmo tribunal, que o relator nomeia como “um equívoco de decisão”, perfilando-se no mesmo sentido ao que escreveu “o conhecido formador de opinião, o jornalista Roberto Pompeu de Toledo, em artigo publicado na Revista Veja, com o título significativo ‘Por uma ladroeira morigerada’”.

Noutra situação⁵⁸, dessa vez envolvendo o prefeito, o vice-prefeito e um ex-prefeito candidato a deputado estadual, os primeiros teriam comprometido-se a pagar R\$341,00, através de cheque da prefeitura em favor de comerciante que providenciaria a alimentação no comício político que promoveria a candidatura do último. O desembargador relator demonstra preocupação com a narração minuciosa do que chama de “longo itinerário” que resultou na condenação do vice-prefeito:

(Relator) A presidente da associação dos moradores, que exercia, nesta condição, alguma liderança na comunidade distrital local, tencionava promover uma festa comunitária ao ensejo do Dia dos Pais. Procurou o Vice-Prefeito solicitando-lhe auxílio do Município. O segundo acusado disse-lhe que poderiam aproveitar a oportunidade, ampliando a festa para que dela se colhesse também proveito político, em favor do candidato à Assembleia. As despesas deveriam ser suportadas pelo Comitê Eleitoral do partido do Vice-Prefeito e do candidato. Ela seguiu a orientação e adquiriu as mercadorias no comércio, asseverando que elas se destinavam à festa em favor do candidato e que este e o Vice-Prefeito pagariam a despesa. O comerciante emitiu duas notas fiscais no valor total, em nome da associação de moradores. Alguns dias após, sem que o comerciante tivesse recebido, ela retornou ao Minimercado e solicitou-lhe que emitisse outras notas, sem identificação do comprador, o que foi feito. Sempre por orientação do Vice-Prefeito, ela acabou apresentando a despesa ao Município. Recebeu o cheque e o entregou no Minimercado. O comerciante dirigiu-se ao Mercado União, adquiriu bebida e pagou com o cheque emitido pelo Município. Ou se propunha a pagar, quando apareceu um terceiro que se mostrou interessado no cheque, culminando por ficar com o título. Dias após o comerciante passou a ser procurado pelo Vice-Prefeito no Minimercado para que assinasse uma declaração no sentido de que aquela importância corresponderia a uma despesa do Município para com a Capatazia e não para a festa dos moradores.

No intuito de melhor demonstrar as diferenças de tratamento em duas práticas políticas razoavelmente equivalentes, conforme se verá, serão descritos os dois casos a seguir. Uma série de fatores intervêm para apartá-los entre si: culturais, geográficos, temporais, institucionais... Entretanto, crê-se que a iniciativa da comparação só traz contribuições para a problematização das condicionantes da definição jurídica da política.

⁵⁸Processo n. 70000012997.

O primeiro caso⁵⁹ é a absolvição, em novembro de 1996, do prefeito de Bagé, acusado de desviar verba pública em favor de empresa de informática que prestava assessoria à administração pública. A autorização dos pagamentos, em prévia liquidação de despesas, através da emissão de notas de empenho, em valores acima dos contratados com a empresa de informática, não restou caracterizada como peculato-desvio, segundo o relator: “o que ocorreu foram várias irregularidades administrativas no preenchimento dos empenhos, conforme narrado pelo secretário da Fazenda”. Resume o relator à sentença: “ao que parece, faltou a administração maior cautela – talvez, organização – nas especificações das notas de empenho”.

Mais adiante, sobre a “desorganização no preenchimento dos empenhos”, é afirmado no relatório: “O certo é que a firma nada reclamou sobre os pagamentos, sinal evidente que os serviços foram efetuados e pagos de acordo com os compromissos firmados”. E ancorado em citação de autor de obra de 1975, sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores, o relator ratifica seu convencimento “que não houve intenção do réu em desviar dinheiro público em proveito de terceiros”, tratando-se de mera irregularidade administrativa.

(Relator) Se o empenho é um ato financeiro obrigatório, é, também, e antes de tudo, um ato contábil, cuja realização fica entregue, rotineiramente, aos serviços de contabilidade da administração pública. Assim, e quase sempre, não pode o prefeito ser responsabilizado diretamente pela falta de empenho, ou por sua realização em desacordo com as normas financeiras vigentes (Antônio Tito Costa, Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, Ed. RT, 1975, p. 41).

Quanto ao fato de terem sido efetuados gastos pelo município “despidos de utilidade pública”, tais como “diárias, hospedagens e refeições oferecidas a diversas autoridades, entidades e representantes de classes”, o relator informa serem “de caráter público, visto que revertem em benefício da própria comunidade de Bagé. A publicidade dos atos atesta que eles eram de caráter público”. O desembargador completa a fundamentação insistindo que

(Relator) os gastos ocorreram, na sua maioria, com almoços e jantares de confraternização. Entretanto, esses gastos somente ocorriam quando um evento promocional se realizava na cidade de Bagé. Penso que, eventos dessa natureza, isto é, de cunho social, artístico e cultural são voltados para o

⁵⁹Processo n. 694037318.

desenvolvimento da própria comunidade, pois, os gastos são justificáveis. (...) Assim, convenço-me, que o réu não agiu com intenção de desviar o dinheiro público em proveito próprio ou alheio.

O segundo caso⁶⁰ que, cumpre mencionar, trata de denúncia dirigida contra prefeito de Viamão, referente a restos a pagar do último ano de mandato, adimplidos no primeiro mês de sua reeleição. Conforme a denúncia, o prefeito teria autorizado a compra de um notebook, duas vezes a compra de armários para vestiário, de pedras de granito para pavimentação, reforma de quadra de esportes em escola, compra de chapas de compensado para arraial e decoração natalina.

Retomando o parecer do Ministério Público, “como forma de evitação de despicienda tautologia”, é referido pelo relator que os fatos não foram “aleatoriamente ou exemplificativamente” escolhidos: “originam-se do levantamento realizado pelo Departamento de Assessoramento Técnico do Ministério Público”, que se valeria de “metodologia e critérios consentâneos com a doutrina e jurisprudência, consabido que o rigor das normas fiscalistas nem sempre leva em conta a realidade das finanças municipais”. A transcrição de trechos do interrogatório, no entanto, contribui para demonstrar que o orçamento previsto não fora alcançado pela administração, em virtude da crise, da diminuição de repasses, e da limitação da receita fiscal.

(Juíza) O que o senhor tem a dizer a cada uma das imputações, essas despesas feitas sem uma contraprestação?

(Prefeito Réu) O Município de Viamão é um município grande, um município considerado uma dificuldade para ser administrado. (...) Quando eu assumi a prefeitura em 2006, eu procurei tomar conta de todas as dívidas do município. Na época ficou em restos a pagar 12 milhões. Entre outras dívidas, ISS, o fundo de pensão dos servidores da prefeitura tinha em torno de 50 milhões. A partir daí eu procurei estabelecer uma organização de gastar de acordo com a disponibilidade do município. (...) Sempre procurei honrar os compromissos assumidos, essa é minha linha de governo. Se pegar os números desde 2005, que é o primeiro ano, até agora, houve sempre uma queda nas dívidas do município. (...) não existe sobra de dinheiro em município como o nosso. A gente trabalha sempre apertado porque a demanda da população é muito grande e a receita muito baixa, os dados técnicos estão aí pra comprovar o que estou dizendo. (...) Isso é fruto de um esforço muito grande de tentar fazer investimento na cidade, melhorar as condições de vida da nossa população.

(Ministério Público) O senhor fala que havia em 2008 uma crise que (...) acabou resultando em consequências na administração. Eu gostaria que o senhor explicasse, havendo essa crise econômica, por que razão foram efetuadas despesas de caráter que parecem despesas pra se ganhar a simpatia de eleitorado, nitidamente de caráter eleitorais, pavimentações de ruas nessa época, essa festa que teve a Arraial da Alegria, os gastos feitos ali pra essas

⁶⁰Processo n. 70061332250.

compras de madeira pra esse evento, a locação de materiais pra cidade natal. Isso foi uma prioridade em que pese à falta de disponibilidade de caixa na época. Eu gostaria que o senhor explicasse então.

(Prefeito Réu) Perfeito! A crise não afetou só Viamão, ela afetou todos os municípios do nosso país, foi muito comentado em notícia, enfim. Sobre as obras e o custeio da máquina são duas formas que a gente procura cuidar muito (...) Nós fomentamos muito a parceria pra pavimentação e drenagem das nossas ruas. Nós temos mais de duas mil e quinhentas ruas em Viamão somente na área urbana. Eu consegui pavimentar em torno de 350 a 400 ruas, e é verdade que é em parceria com a população. Ou seja, a população assimilou essa proposta de que nós temos que melhorar a nossa cidade, temos que urbanizar a nossa cidade e a prefeitura sozinha não tem condições. E a população percebeu isso e ela vem para a parceria através do programa de calçamento comunitário - sobre a questão das pavimentações. (...) Nós temos poucas festas populares e são tradicionais, uma delas é o Arraial da Alegria, foi criada em 82, pelo então Prefeito Tapir Rocha, e de lá pra cá todos os anos tem essa festa Arraial da Alegria. Muitas vezes alguns administradores fizeram no mesmo ano, três, quatro eventos em cada região da cidade, porque a cidade é muito grande. Desde que eu assumi mantive a festa popular, porque ela faz parte da tradição da cidade e reduzi pra um evento só por ano. Somente um por ano a gente faz, porque na minha opinião tem três objetivos. (...) aquecer a economia local, precisamos gerar emprego e renda, ele tem por objetivo elevar a autoestima da nossa população, ele tem por autoestima fazer com que a população viva mais a sua cidade. Porque nós também aqui na cidade de Viamão por período que está passando, infelizmente ela foi caracterizada como uma cidade dormitório, nós somos vítima dessa característica, e a gente trabalha muito a autoestima da população. Eu digo com muita tranquilidade que não foi evento eleitoral, porque ele se deu no Natal, é após as eleições, e eu comecei a pensar isso em outubro, porque é o período que eu começo a fazer as contratações pra cidade natal e ele vem sendo feito todos os anos.

Ainda convém assinalar a ocorrência incontroversa, nas intervenções durante a audiência de instrução, não apenas da mudança por que passou o tratamento de empenhos municipais no Judiciário, comparado ao tratamento do caso do prefeito de Bagé. Também há entre os dois casos a consolidação da tendência funcional do Ministério Público em interpretar tecnicamente as práticas locais dos agentes políticos exclusivamente a partir da lógica do direito, ou seja, das leis que disciplinam a administração pública.

A testemunha Michel Vince Von Grol, arrolada pelo Ministério Público, quando inquirida em juízo asseverou que

(Testemunha) Como contador do Ministério Público Estadual nós recebemos o expediente da Procuradoria de Prefeitos sobre os restos a pagar da gestão fiscal de 2008 e efetuamos a análise identificando quais que seriam as despesas de caráter novo ocorridas dentre os oito últimos meses de mandato que não teriam suficiente disponibilidade de caixa. Então, é efetuada a identificação de quais despesas que se enquadrariam no art. 395C do Código Penal.

(Ministério Público) Qual a diferença conceitual entre disponibilidade financeira e disponibilidade de caixa?

(Testemunha) Disponibilidade financeira é igual ao saldo que consta em caixa e bancos na data específica de 31 de dezembro de 2008, o conceito. Por outro lado, o conceito de disponibilidade de caixa é aquele que envolve uma projeção, que tem como ponto de partida o momento da contratação da despesa, projetando através das receitas que serão arrecadadas e despesas que serão efetuadas, uma projeção até o final do exercício. Então, com base no momento da contratação se verifica, através de uma projeção no tempo, se em 31 de dezembro o município está positivo ou negativo.

(Ministério Público) E qual a diferença nesse caso na variação dos restos a pagar?

(Testemunha) A diferença é que o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal envolve o conceito de disponibilidade de caixa, que é aquele cálculo projetado. O por quê? Porque o momento da consumação se dá na contratação e não em 31 de dezembro. Em 31 de dezembro a situação, ela já se efetivou negativo. Então se envolve no conceito de disponibilidade de caixa.

(Ministério Público) Se eu aplicar recursos livres em educação e saúde acima dos níveis dos limites legais exigidos, isto influi ou não na caracterização dos restos a pagar?

(Testemunha) Não necessariamente haverá influência, tendo em vista se é feito um gasto a maior em educação e saúde acima do limite constitucional, deveria se comprovar que houve uma transferência de dinheiro efetiva entre as contas bancárias livres e as contas bancárias vinculadas. Não necessariamente se eu gasto mais em um recurso vinculado é porque eu paguei com recurso livre, eu posso ter pago com o próprio recurso vinculado. Então, não é possível afirmar que há uma influência.

(Ministério Público) O que significa a adoção do regime de caixa para as receitas?

(Testemunha) O regime de caixa significa dizer que no momento em que o dinheiro é arrecadado aos cofres públicos ele é registrado na mesma data.

(Ministério Público) E qual a diferença da competência?

(Testemunha) A competência é utilizada na despesa, não é no momento do pagamento que se registra as despesas, contrário senso, é no momento que se efetua a contratação. Então, a competência é isso, efetua a contratação, a competência é o meu exercício; então, eu efetuo a contratação e registro. No momento do pagamento eu vou fazer outro registro. É diferente do regime de caixa lá na receita, quando o dinheiro entra, ele já é registrado. Na competência eu registro antes do que eu pago. A diferença é essa. Caixa, dinheiro entra, é registrado - em síntese.

(Ministério Público) Só isso, Doutora.

(Juíza) PELA DEFESA.

(Defesa) Não tenho perguntas.

(Juíza) Nada mais. (...)"

Conforme mostra o trecho acima, a tecnicidade das questões financeiras é instrumento de tal modo monopolizado no caso pelo Ministério Público que, tanto o julgador quanto a defesa, nem fazem uso do direito de questionar os argumentos do contador perito trazido como testemunha pelo MP. Noutro momento da audiência, quando se interrogava o secretário da Fazenda que compunha o gabinete do prefeito denunciado, restam evidenciadas as incompreensões e incomunicabilidades entre as

lógicas que estruturam as esferas jurídica e política quanto à prática dos empenhos nas prefeituras municipais:

(Defesa) E, esses restos a pagar, ele foi efetuado o pagamento em 2009? (Testemunha) 2009, sim; até porque se obedece, e esse é outro rigor da lei, tu tem que obedecer o cronograma de empenho e liquidação. (...) Em relação a percentual - eu lembro que em 2004 a arrecadação era 93 milhões aproximadamente efetivada a arrecadação; e os restos herdado eram 10 milhões. Ao final desse período a receita ficou em 170 milhões, 4 anos depois; e os restos a pagar, um milhão e alguma coisa.

(Defesa) Os restos a pagar de 2008 inviabilizou o governo que iniciou em 2009? (Testemunha) De jeito nenhum.

(Defesa) O senhor tem conhecimento de quantos empenhos foram feitos naquele quadrimestre, nos dois últimos quadrimestres?

(Testemunha) Empenhos são inúmeros. Porque cada despesa gera um empenho, então tu pega, eu acredito que por mês mais de 1000 empenhos, eu acredito que supere esse número. Porque tu tem desde a conta de água, luz, telefone, todas as unidades, escolas, folha de pagamento, todo o tipo de material adquirido, é muito volumoso, dá para dizer que é uns 15 mil empenhos por ano, mais ou menos isso.

(Ministério Público) Enquanto Secretário da Fazenda, então, o **senhor não se preocupava com a disponibilidade que haveria em caixa** pra pagamento das despesas - é isso?

(Testemunha) Se trabalhava com a possibilidade de cumprir aqueles compromissos sempre dentro do exercício, dentro do mês.

(Ministério Público) O **senhor chegava a verificar se havia disponibilidade em caixa real** pra pagamento desses compromissos?

(Testemunha) Isso nunca existiu em Viamão, tu ter dinheiro em caixa pra depois tu efetuar o pagamento; tu trabalha com o planejamento do potencial de receita de doze meses, dilui ela dentro daqueles picos de potencial de receita que nos primeiros meses é mais forte, dentro desse histórico que se trabalha nos últimos três anos, tu 'Ó, esse mês deve superar o valor do mesmo período do ano passado em tantos milhões'. Aí tu gera toda folha, todo esses gastos, ó, se compreende que tu vai ter um valor xis de potencial de receita. Porque as despesas elas começam desde o 1º dia do mês até o dia 30 de cada mês; então, tu não tem 'Ah, arrecadei um milhão, estou com dinheiro no caixa e agora vou pagar as despesas'. (Ministério Público) Vocês nunca tinham dinheiro em caixa - então é isso? **Vocês não tinham nenhuma disponibilidade de caixa, nunca?** O município não tinha?

(Testemunha) Trabalha com potencial cíclico.

(Ministério Público) **Não tinha então dinheiro em caixa o município?**

(Testemunha) Não se arrecada primeiro para depois fazer a despesa - é essa a pergunta?

(Ministério Público) **Quero saber como é que vocês agiam** dentro do município, como é que faziam, montava o repasse com o recebimento de receita.

(Testemunha) Isso, é. Até porque, o exemplo da Saúde e Educação, eu não poderia esperar chegar o recurso pra sair gastando em Educação, tu já tem que sair - o movimento inverso nesse aspecto - entendeste? A necessidade direciona a tua probabilidade de buscar aqueles índices e atender aquelas despesas que dão conta daqueles itens.

(Ministério Público) Havia alguma preocupação nesses últimos oito meses lá de administração de se priorizar os investimentos, gastos só em serviços urgentes?

(Testemunha) Sim, se buscou. Tanto é que de 10 milhões herdados se terminou com um milhão, se queria buscar o zero. Se queria buscar não ter nada além, só que tem despesas que - e os picos de receita também oscilam nesse aspecto.

Diante da conclusão do perito contábil pela existência de práticas de irregularidades “conscientes”, uma vez que o prefeito “assumiu obrigações impossíveis de pagar no mesmo exercício financeiro”, bem como “vem operando há muito tempo com caixa negativo”, formaram convicção os juízes de primeiro grau, e também na Quarta Câmara, pela condenação do prefeito. Ainda que tenha assumido a prefeitura no primeiro mandato também com restos a pagar, ciente de que “o caixa já se encontrava deficitário”, teria perpetuado essa situação até 2008. A “criminalização da conduta de deixar restos a pagar para serem adimplidos pela gestão posterior” é intensificada, na apreciação dos julgadores, pela concepção de política que incorporaram, que lhes permite identificar um viés “eleitoreiro” e um mau uso do gasto:

A pavimentação das ruas foi colocada como sendo urgente pelo réu sob a justificativa de ser preciso aumentar a “auto-estima” da população. Porém, salvo melhor juízo, esta se eleva quando a cidade possui serviços básicos de qualidade como educação, saúde e segurança, não em razão de ruas com calçamento.

O terceiro assunto mais frequente na condenação dos prefeitos, a questão das contratações de servidores municipais sem concurso público nem expressa previsão legal, é outro tema que nos permite ponderar sobre a atuação da Quarta Câmara. Quando há situação de “excepcional interesse público” para os desembargadores? Quando a existência de lei autorizativa da contratação é aceita como prova de legalidade? O debate travado entre relator e revisor de um processo de crime de responsabilidade por contratação irregular de servidores públicos demonstra que, em determinado momento, nem tampouco a existência de uma lei municipal autorizando a contratação eximiria o crime do prefeito, uma vez que, segundo o raciocínio “provisório” do revisor, no momento em que se comprovasse que a Câmara de Vereadores agia em tamanha conformidade com o prefeito, as leis oriundas dos Legislativos municipais deixariam de ter valor:

(Relator) É certo que, normalmente, a contratação de servidores, com base em leis municipais autorizativas, ainda que o Tribunal de Contas tenha constatado a inobservância do dispositivo constitucional, não chega a atingir as raias do ilícito penal, em face da evidente ausência de dolo. Contudo, no caso, algumas questões requerem a dilação probatória para um completo esclarecimento. Por exemplo, a auditoria realizada pelo Tribunal de Contas concluiu que as contratações estavam em desacordo com a lei autorizadora. Nessas condições, se as contratações foram efetuadas ao amparo da lei, como diz a defesa, ou se ao desabrigo desta, como sustenta a acusação, só mesmo a formação de culpa poderá responder, acima de qualquer dúvida razoável.

(Revisor) Também examinei os autos e vejo que estamos com diversos processos com objetos idênticos. **Não se tem uma visão completa do que está acontecendo no Estado. Tenho uma impressão primeira, provisória ainda, de que pode ter acontecido um indicativo de que bastaria ao Prefeito encaminhar um projeto de lei para a Câmara Municipal autorizando a contratação de tantos servidores** e dizer que o projeto estaria de acordo com o que preceitua a Constituição, no art. 37. Isso seria o bastante e o suficiente para descaracterizar a contratação como infração penal. São vários os Municípios que têm adotado essa sistemática, ao que parece. Quando a existência da lei se constitui numa forma de burlar o princípio constitucional, evidentemente que o expediente não pode ser aceito. [...] **O Brasil viveu até ontem debaixo da sistemática da admissão de servidores sem concurso.** A Constituição de 88 procurou vedar essa prática, que é **efetivamente odiosa.** Admito que possa haver situações em que a contratação é indispensável, mas evidentemente que não basta fazer uma lei autorizando. **Conhecemos algumas leis locais que simplesmente repetem os termos constitucionais. Desnecessárias, portanto.**

O tema da contratação irregular de servidores públicos ilustra, na Quarta Câmara, a preocupação dos juízes em compreender as lógicas do “que está acontecendo” na vida política local. Segundo os desembargadores, a lealdade política das câmaras de vereadores para com os projetos enviados pelos prefeitos, em muitas localidades onde a figura do prefeito reserva certa autoridade, possibilitaria a existência de “leis municipais autorizando as contratações e explicitando a necessidade temporária de excepcional interesse público” vinculadas com os desígnios exclusivos e partidários do Executivo local. Por isso, devido à confusão entre o projeto executivo e o procedimento do Legislativo local, a mera existência da lei autorizando as contratações não deveria ter tamanha relevância para a condenação dos agentes políticos.

Errou, com toda a certeza, ao deixar de pedir permissão ao legislativo local. Entretanto, contava à época com 74 anos de idade sem nunca ter respondido a qualquer espécie de processo e custa crer buscasse dividendos eleitoreiros com tal agir. Minhas andanças no interior como Juíza Instrutora da 4ª Câmara Criminal tem demonstrado que a permissão legislativa mais depende do relacionamento e liderança do prefeito e vereadores do que propriamente da seriedade com que deve ser observada a lei. Não faz muito tempo, em determinado Município pobre onde foi contratado um funcionário

temporário para cada vinte e quatro habitantes, ouvi do Presidente da Câmara de Vereadores a assertiva de que naquele Município, o único projeto de lei do executivo rejeitado pela Câmara de Vereadores fora o que concedia o título de cidadão do Município ao Governador do Estado. Em inúmeros Municípios ouvi os vereadores dizerem que certamente se o Sr. Prefeito encaminhava projeto dizendo que tinha que contratar é por que tinha que contratar. E por aí vai... Enfim, tenho que o Acusado efetivamente errou ao não encaminhar projeto de lei à Câmara, mas que tal configura mais irregularidade que ilícito. De outra parte, a maior parte das contratações ocorreram em março, para o pessoal do magistério. (Des. Lucia de Fatima Cerveira, divergência no processo n. 70003916384)

A iniciativa do tribunal em definir a legitimidade do modo como alianças políticas locais são efetuadas demonstra a encarnação do papel regulador e moralizador das práticas políticas locais por meio das instituições judiciais. No caso em debate, uma Câmara de Vereadores cuja maioria dos membros componha a base de governo e apoie a agenda do Executivo Municipal, passa a ter sua produção legislativa sob suspeita. Outro processo em que se discutia a mesma “perigosa exceção” de que uma lei municipal pode prescindir a regra do concurso público, para contratação de servidores, teve sorte diferente. Segundo o relator, a “culpa” do Legislativo Municipal não implica a responsabilização criminal do prefeito:

Embora o concurso seja a regra para o ingresso no serviço público, a Constituição Federal estabeleceu uma exceção no inciso IX do art. 37: “a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. O consagrado jurista Alexandre de Moraes, comentando o referido dispositivo constitucional, ensina: ‘Outra exceção prevista constitucionalmente, permitindo-se a contratação temporária sem concurso público, encontra-se no art. 37, IX, da Constituição Federal. O legislador constituinte manteve disposição relativa à contratação para serviço temporário e de excepcional interesse público, somente nas hipóteses previstas em lei. Dessa forma, três são os requisitos obrigatórios para a utilização dessa exceção, muito perigosa, como diz Pinto Ferreira, por tratar-se de uma válvula de escape para fugir à obrigatoriedade dos concursos públicos, sob pena de flagrante inconstitucionalidade: excepcional interesse público; temporariedade da contratação; hipóteses expressamente previstas em lei. A lei mencionada no inciso IX do art. 37 da Constituição é a lei editada pela entidade contratadora, ou seja, lei federal, estadual, distrital ou municipal, conforme a respectiva competência legislativa constitucional’ (in Direito Constitucional, Atlas, SP, 2003, p. 328-9). É exatamente o caso dos autos. Havia leis municipais autorizando as contratações, explicitando a necessidade temporária de excepcional interesse público. **Se isso não corresponde à realidade, a culpa não é do Prefeito, mas da Câmara de Vereadores, que aprovou uma lei irregular.** De qualquer sorte, mesmo que o denunciado não desejasse realizar concurso público, do que não há o menor indício, o delito não se caracterizaria, porquanto o tipo penal não é “deixar de realizar concurso público”, mas, sim,

“admitir servidor contra expressa disposição de lei” e, na espécie, sempre é bom repetir, havia leis autorizando as contratações. Aliás, a Câmara, já de longa data, vem decidindo precisamente nesse sentido.

Repetidas vezes, consta nos acórdãos da Quarta Câmara a concordância com a doutrina citada sobre os três “requisitos obrigatórios” que autorizariam a contratação temporária pela administração municipal sem a realização de concurso público. Há, entretanto, como visto, a persistência da discussão entre os desembargadores da Quarta Câmara sobre os limites das leis que permitem ao prefeito realizar contratações dispensando o concurso público, ainda que as normas tenham sido aprovadas pelo Legislativo Municipal. A conhecida e isolada divergência, a qual flexibiliza as punições quando a defesa puder demonstrar que simplesmente havia no caso concreto a lei permissiva, independente de seu caráter político e das condições em que foi produzida, conforme mostra o voto abaixo, é considerada por seus pares e membros do Ministério Público como “radical”. Talvez por isso, o caminho para se sustentar a absolvição do réu, nesse caso, consista em debater a demonstração subjetiva de intenções excusas por parte do prefeito, que tivessem por intuito beneficiar seus correligionários.

O Dr. Procurador de Justiça fez uma referência de que a Câmara, com composição diversa, ou seja, com a participação do Des. Constantino, tem absolvido réus Prefeitos por prática de fatos semelhantes. O Des. Constantino é mais radical, ele entende que, havendo lei receptiva, o Prefeito não comete crime. Eu não chego a tanto. Entendo que, evidentemente, há necessidade da lei municipal, mas que essa lei autorizativa tenha a disposição do inc. IX do art. 37, ou seja: “A lei estabelecerá os casos de contratação, por tempo determinado, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. O Relator fez uma relação dessas contratações com interesse partidário, pelo menos supostamente entendeu assim. Mas me surge uma dúvida atroz: se foi o outro Prefeito, de partido adversário, que contratou essas pessoas e simplesmente o réu as recontratou, **qual interesse partidário do Prefeito** ou comprometimento político? **Não haveria, então, necessidade de que ele escolhesse outras pessoas de seu partido?** Por isso me salta a dúvida de que o Prefeito tivesse a intenção, a má-fé, de burlar a lei, por interesse partidário. Caso contrário, teria que contratar o médico do seu partido, a enfermeira do seu partido. Ele, simplesmente, recontratou aqueles que o adversário político havia contratado. Mas indago: vai recair a responsabilidade nesse Prefeito que recebeu essa herança e que, no ano seguinte ou dois anos após o início de seu mandato, abriu concurso? Disse ele que abriu concurso, porque o Tribunal de Contas apontou. Apontou, porque tinha que apontar! Era uma infração administrativa! Agora, querer que o gestor público também tivesse a obrigação de tomar conhecimento - acredito que o Tribunal de Contas tenha apontado os Prefeitos anteriores -, teríamos que buscar, então, nas inspeções do Tribunal de Contas se foi apontado ou não. Mas teria que ser apontado, pois ele faz a fiscalização das contas dos gestores públicos todos os anos. Por que só agora? E, quando foi apontado, o Prefeito tratou de abrir

concurso. Será que existe dolo somente porque ele recontratou duas vezes até abrir o concurso? Tenho as minhas dúvidas, porque não estamos aqui tratando de réus bandidos, são pessoas que foram eleitas pelos munícipes e merecem consideração. Trago, aqui, a experiência de administrador público, porquanto às vezes nos deparamos com situações irreversíveis e, dado a imperiosa necessidade do andar da máquina pública, os obstáculos hão de ser contornados. A lei é rígida, mas temos que interpretá-la e sempre buscar a intenção do legislador. E eu indago: há dolo na ação desse Prefeito que não beneficiou os seus partidários, os seus correligionários políticos? Acredito que não. (Des. José Eugênio Tedesco, divergência no processo n. 70004538724)

Esta seção buscou demonstrar, através dos exemplos citados, que a definição jurídica da política não ocorre mediante uma lógica cumulativa, linear e coerente com o estrito texto da lei. As interpretações dos juízes variam no tempo, conforme as contingências dos casos, sendo responsivas não apenas mas inclusive às disposições pessoais dos próprios julgadores: trazer “a experiência de administrador público” para orientar o modo de fundamentar um posicionamento, conforme consta no último voto transcrito, é um esforço percebido em alguns casos. Todavia, está distante de configurar uma tendência majoritária de julgamento.

4.5 A distribuição socio-política e territorial das denúncias contra prefeitos

Em que pese a existência de casos muito particulares em virtude das “personalidades” envolvidas, tais como os que logo adiante serão abordados, pode-se afirmar que a Quarta Câmara não opera de forma concentrada sobre algum partido político específico, algo que, se fosse o caso, poderia revelar que o uso do tribunal é estratégia predominante ou exclusiva de grupo político que ativasse de modo recorrente o Ministério Público ou o Tribunal de Contas contra os oponentes. Em verdade, conforme mostra o quadro abaixo, a Câmara julgou denúncias dirigidas contra prefeitos de vários partidos políticos, em proporção equiparável à distribuição do número de eleitores por partido no estado do Rio Grande do Sul⁶¹, ou seja, com uma prevalência de prefeituras do PMDB, PP e PDT.

⁶¹ <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>

Quadro 5: Frequência de Prefeitos denunciados por Partido (1992-2016).

Partido Político	Frequência	Percentual
PMDB	525	26,08%
PP	511	25,38%
PDT	368	18,28%
PTB	183	9,09%
PT	167	8,30%
PSDB	101	5,02%
PSB	59	2,93%
DEM	42	2,09%
PPS	21	1,04%
PSD	18	0,89%
PV	5	0,25%
PcdoB	5	0,25%
PRP	2	0,10%
PR	2	0,10%
PtdoB	2	0,10%
PRB	1	0,05%
PPL	1	0,05%
Total	2013	100,00%

Fonte: TSE, jornais locais e sites pessoais dos prefeitos.

Quando centramos a análise nos prefeitos condenados, percebe-se a manutenção da responsabilização criminal entre os prefeitos do PMDB, PP e PDT, agora com uma concentração maior de condenações aos membros do Partido Progressista. Poder-se-ia atribuir tal fato a uma possível vinculação do partido, no Rio Grande do Sul, com a política tradicional. A inversão notada entre os dois quadros das posições de DEM-PSDB e PT-PSB também merece menção.

Quadro 6: Frequência de Prefeitos condenados por Partido (1992-2016).

Partido Político	Frequência	Percentual
PP	51	31,3%
PMDB	41	25,2%
PDT	27	16,6%

PTB	12	7,4%
PSDB	10	6,1%
DEM	8	4,9%
PT	7	4,3%
PSB	4	2,5%
PSD	2	1,2%
PPS	1	0,6%
Total	163	100,0%

Fonte: TSE, jornais locais e sites pessoais dos prefeitos.

Ademais, quanto à ocupação dos prefeitos, é majoritário o grupo dos agentes políticos denunciados que concentram mais recursos econômicos e simbólicos, tais como patrimônio, títulos escolares e redes de influência, muito porque é esse o grupo que domina a atividade política de modo geral. Mesmo os agentes que autorreferem a ocupação como “agricultor”, na maior parte dos casos, têm uma histórica relação com a atividade rural e, em sua maioria, são proprietários de empreendimentos economicamente consolidados. Não faz sentido pensar, portanto, conforme faziam crer alguns discursos justificadores da responsabilização criminal dos políticos, que os vetores da condenação são a falta de recursos “técnicos”, o despreparo para o exercício da função ou ausência de “competência política”, no sentido tradicional do termo.

Quadro 7: Frequência de Prefeitos denunciados por ocupação (1992-2016).

Ocupação	Ocorrência	%
Advogado	208	11,61%
Agricultor	174	9,72%
Empresário	161	8,99%
Comerciante	156	8,71%
Servidor Público	131	7,31%
Médico	126	7,04%
Membro do Poder Executivo	103	5,75%
Aposentado	99	5,53%
Professor	87	4,86%
Político	69	3,85%
Administrador	55	3,07%

Pecuarista	38	2,12%
Engenheiro	29	1,62%
Motorista de Veículos de Carga	27	1,51%
Industriário	25	1,40%
Bancário	23	1,28%
Economista	23	1,28%
Comerciário	19	1,06%
Produtor Agrícola	18	1,01%
Agrônomo	17	0,95%
Técnico em Contabilidade	17	0,95%
Contador	15	0,84%
Técnico em Agronomia	14	0,78%
Dentista	14	0,78%
Arquiteto	14	0,78%
Corretor de Imóveis	12	0,67%
Mecânico	10	0,56%
Cabelereiro	9	0,50%
Agente Administrativo	8	0,45%
Militar	8	0,45%
Radialista	7	0,39%
Policia	7	0,39%
Cientista Político	7	0,39%
NI	6	0,34%
Engenheiro Agrônomo	6	0,34%
Jornalista	6	0,34%
Veterinário	6	0,34%
Farmacêutico	5	0,28%
Técnico em Química	4	0,22%
Produtor de Espetáculos Públicos	3	0,17%
Trabalhador da Construção Civil	3	0,17%
Joalheiro	3	0,17%
Diretor de Empresas	2	0,11%
Diretor de Cinema	2	0,11%
Técnico em Eletricidade, Eletricista	2	0,11%
Dona de Casa	2	0,11%
Bibliotecário	2	0,11%

Metalúrgico	2	0,11%
Alfaiate e Costureiro	1	0,06%
Agente Postal	1	0,06%
Assistente Social	1	0,06%
Pedagogo	1	0,06%
Secretário e Datilógrafo	1	0,06%
Enfermeiro	1	0,06%
Lanterneiro e Pintor de Veículos	1	0,06%
Total	1791	100,00%

Fonte: TSE, jornais locais e sites pessoais dos prefeitos.

Especialmente quando se observa os prefeitos condenados, conforme se vê no quadro abaixo, torna-se mais incorreto sustentar a hipótese de que a política local é o espaço de entrada na política mais suscetível a *outsiders* ou agentes desprovidos completamente de um capital social reconhecido. No que respeita às ocupações dos prefeitos punidos, agricultores equiparam-se a advogados no número de condenações, sendo ambos ainda inferiores às condenações dos médicos. A propósito dos médicos, diante da regra geral da grande variabilidade na autorreferência da ocupação no decorrer dos sucessivos registros na Justiça eleitoral, durante o preenchimento da base de dados, eles são os únicos a tenderem a manter com maior constância a atividade profissional “médico”. O uso eleitoral de um título profissional altamente valorizado, no entanto, segundo o quadro abaixo, não parece ser garantia contra sanções jurídicas dos atos políticos.

A fim de ilustrar a fluidez da autodefinição ocupacional por parte dos candidatos a prefeito, cabe dar o exemplo de chefe do Poder Executivo Municipal que em 2000 preencheria a ficha eleitoral como “Motorista De Veículos De Transporte Coletivo De Passageiros”; em 2004, como “Empresário”; em 2008, “Prefeito”; em 2016 “Comerciante”. É semelhante o caso de um prefeito da região metropolitana de Porto Alegre que, desde 1994, altera junto à Justiça eleitoral sua ocupação, a cada pleito: em 1994, havia se declarado “artista plástico e assemelhados”; em 2000, “Membro do Poder Executivo: Presidente, Ministro, Governador, Prefeito”; em 2006, “Servidor Público Estadual”; em 2008, “Servidor Público Municipal”; em 2012, “Auxiliar de escritório e assemelhados”; em, 2016 “Vereador”. Há ainda as trajetórias mais peculiares, a exemplo

de um prefeito de Nonoai: em 2000, “Agrônomo”; em 2008, “Agricultor”; em 2012, “Prefeito”.

Quadro 8: Frequência de Prefeitos condenados por ocupação (1992-2016).

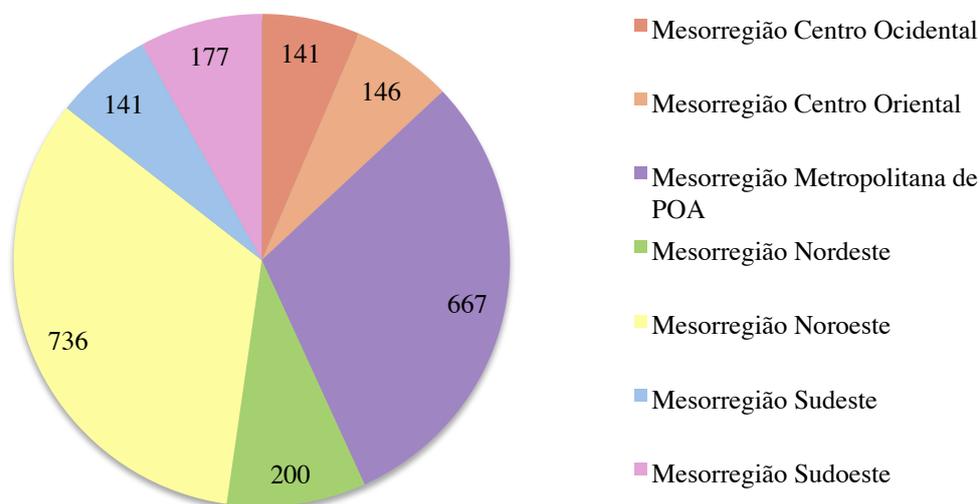
Ocupação	Ocorrência	%
Comerciante	21	17,07%
Médico	14	11,38%
Advogado	12	9,76%
Agricultor	12	9,76%
Empresário	10	8,13%
Servidor Público	6	4,88%
Administrador	5	4,07%
Aposentado	5	4,07%
Membros do Poder Executivo	4	3,25%
Político	4	3,25%
Engenheiro	4	3,25%
Professor	4	3,25%
Produtor Agrícola	3	2,44%
Comerciário	3	2,44%
Policia	3	2,44%
Motorista de Veículos de Carga	2	1,63%
Bancário	2	1,63%
Pecuarista	2	1,63%
Economista	2	1,63%
Técnico em Contabilidade	1	0,81%
Arquiteto	1	0,81%
Cientista Político	1	0,81%
Mecânico	1	0,81%
Bibliotecário	1	0,81%
Total	123	100,00%

Fonte: TSE, jornais locais e sites pessoais dos prefeitos.

Na sequência, as regiões do estado são discriminadas segundo as taxas de denúncias contra prefeitos em números absolutos: percebe-se uma maior concentração de prefeitos das regiões Noroeste e metropolitana de Porto Alegre, muito provavelmente porque correspondem às regiões do estado com maior número de municípios (a primeira

com 216, a segunda com 98). O que poderia produzir algum estranhamento, no entanto, é o fato de haver raríssimos casos contra os prefeitos da capital. Tal estranhamento poderia ser produto de uma tendência a considerar como hipótese verdadeira o fato de áreas mais desenvolvidas, como as em questão, serem ambientes políticos de maior pluralismo e, conseqüentemente, competitividade política. Contudo, áreas mais desenvolvidas também tendem a ser mais institucionalizadas, o que poderia permitir que a concorrência política dê-se por outras vias de ação prática que não apenas os tribunais.

Gráfico 4: Denúncias por região do estado (1992-2016).



Fonte: a partir de TJRS.

Juntas, as mesorregiões Noroeste e metropolitana de Porto Alegre congregam mais de 63% das denúncias e concentram o maior número de municípios cujos prefeitos foram suspeitos de cometer crimes. No Noroeste, as cidades que por mais vezes tiveram prefeitos denunciados são Coronel Bicaco, Carazinho, Mato Castelhano, Santo Antônio das Missões, Planalto, Novo Machado, Condor, Braga, São Nicolau, Chiapetta e Constantina. Já na região metropolitana de Porto Alegre, a cidade de Triunfo, da região carbonífera, encabeça a lista de municípios mais frequentemente denunciados, com 54 processos no total. É seguida por Cidreira e São Jerônimo, com 28 denúncias cada uma, Alvorada, Rolante, Sapucaia do Sul e Torres, cf. Apêndice VI.

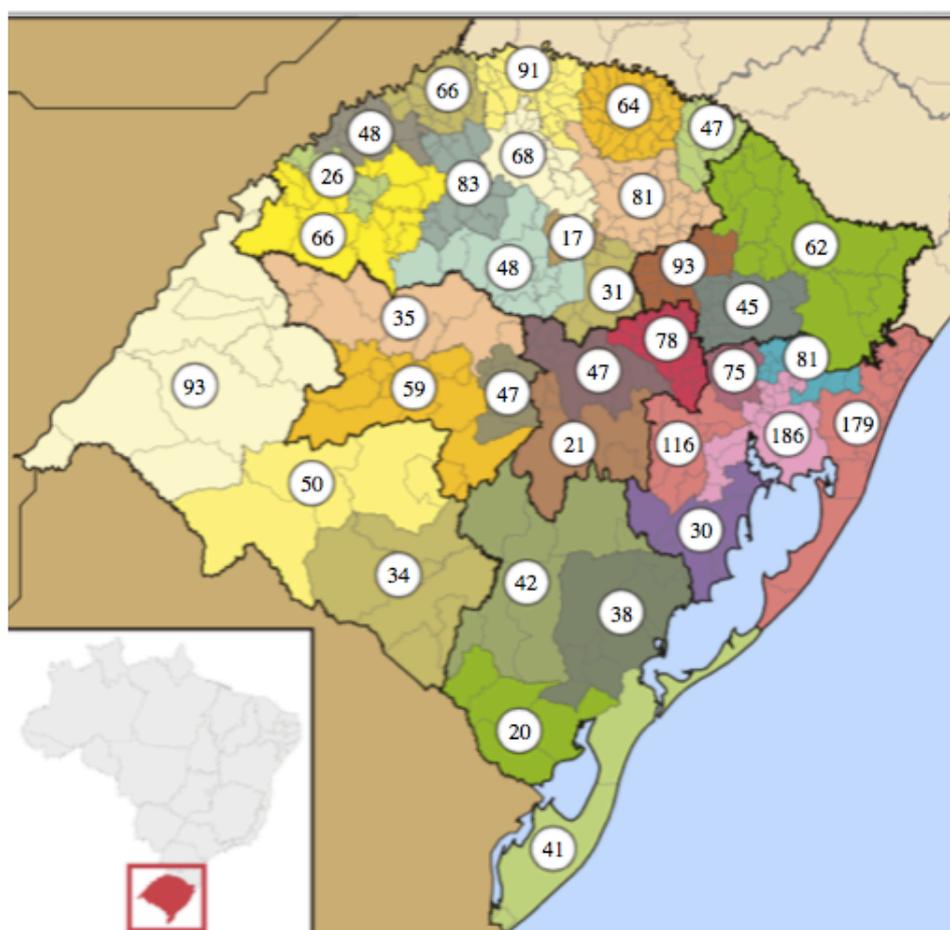
A singularidade do caso de Triunfo, que sobressai isolado quando comparado aos demais municípios sul-riograndenses quanto ao número de vezes que os prefeitos foram denunciados na Quarta Câmara, exige reflexão a parte. Desde 1988, nenhum prefeito termina um mandato sem ao menos uma denúncia formalizada junto à Quarta Câmara: a única exceção, o prefeito eleito em 2012, Marcelo Essvein, do PDT, foi cassado por abuso de poder econômico durante as eleições e declarado inelegível por 8 anos pela Justiça eleitoral. Ainda em 2012, foram realizadas eleições suplementares (era a segunda vez que o município passava por eleição suplementar) elas consagraram eleito o candidato que ficara em segundo lugar, no pleito anterior: Mauro Fornari Poeta, do PMDB.

O fato é que, desde Bento Gonçalves dos Santos (PDS), prefeito em 1988, passando por Francisco Lineu Schardong (PDS), eleito em 1992; a recondução de Bento Gonçalves dos Santos (agora pelo já PPB) em 1996 até sua cassação, quando foi sucedido pelo vice Orlando Vargas, também cassado; a renovação com José Ezequiel Meirelles de Souza (PDT) em 2000, seguida de sua reeleição em 2004 e interrompida por nova cassação; a realização das eleições suplementares de 2005, que elegeram Pedro Francisco Tavares (PDT), o Chicão da Farmácia, e o reelegeram em 2008; a eleição já mencionada de Marcelo Essvein (PDT) em 2012, objeto de cassação; a suplementar de 2013 que deu a vitória a Mauro Fornari Poeta (PMDB), todos os períodos têm em comum o fato de terem sido amplamente contestados no Judiciário. Bento Gonçalves dos Santos foi réu 29 vezes. Francisco Lineu Schardong foi denunciado em 2 oportunidades. José Ezequiel Meirelles de Souza teve 16 ações contra si na Quarta Câmara. Pedro Francisco Tavares foi acusado 4 vezes, enquanto Mauro Fornari Poeta apenas uma.

O conteúdo dessas denúncias abrange temas desde peculato por pagamento de vantagens indevidas a funcionários da prefeitura, a exemplo da oportunidade em que Bento Gonçalves dos Santos teria atestado horas extras não trabalhadas, determinando o pagamento de vantagens indevidas em favor de motorista; desvio de verbas, pelo gasto com coquetéis, estadias em hotel, fantasias carnavalescas, contratação de conjunto para bailes sem que houvesse previsão específica em lei; a suspeita de que José Ezequiel Meirelles de Souza exigiria metade do salário de cargo comissionado na secretaria da Saúde; até injúria e ameaça a eleitores “comprados” que aguardavam para prestar depoimento sobre a compra dos votos.

O fator que torna único esse município, de pouco mais de 25.800 habitantes, limítrofe de Porto Alegre, é dispor do maior PIB do estado, um dos maiores do país, que possibilita ao Executivo Municipal uma grande fonte de arrecadação de impostos. Segundo informações⁶² do Tribunal de Contas do Estado (TCE), um prefeito teve a prestação anual de contas rejeitada seis vezes em dois mandatos, e outros dois sofreram rejeição de contas quatro vezes cada um. O tribunal já condenou ex-prefeitos e ex-vereadores a devolver ao município um total de R\$ 15.851.603 por despesas irregulares.

Figura 2: Número de denúncias à Quarta Câmara Criminal, por microrregião do estado do Rio Grande do Sul (1992-2016).



Fonte: a partir de TJRS.

⁶²Disponível em://<http://tce-rs.jusbrasil.com.br/noticias/1518378/triunfo-territorio-de-escandalos/>. Acesso em 4 fev. 2017.

CAPÍTULO 5 - REAÇÕES LOCAIS E LÓGICAS CONCORRENTES: REPRESENTAÇÕES DA POLÍTICA LOCAL

Conforme apontou-se anteriormente, a literatura vem demonstrando a preocupação em observar as condições do aumento das competências do Judiciário para resolver disputas políticas. Ao nosso ver, acompanhando Bourdieu (2006), Commaille (2000), Dumolin; Robert (2000), Engelmann; Penna (2014), não são os tribunais nem politicamente neutros nem exclusivamente técnicos. Seria importante, por isso, questionar o que parte da bibliografia não parece privilegiar como questão de análise, talvez por um maior compromisso com os pressupostos teóricos do pluralismo político e da democracia: se de fato pode-se falar em *resolução* das disputas políticas através de uma atuação mobilizada dos tribunais.

Mais de 60% dos 2206 casos do universo observado de processos da Quarta Câmara são dirigidos somente contra um réu, o prefeito, incorrendo em espécie de personalização da criminalidade política local na figura do chefe do Executivo Municipal. Conforme Lascoumes (2014, p. 105), o conceito de responsabilidade individual “encontra suas raízes filosóficas no direito penal” e cria aos magistrados um problema “ao se pronunciar quando em face a comportamentos que se perdem num imbróglio de ações e de pessoas que assumem graus de responsabilidade múltiplos”. Para Briquet (2007), no entanto, o que está em jogo no processo judicial passa muito longe do problema da responsabilidade pessoal do acusado: na medida em que os juízes apoiam as críticas ao universo político profundo, capacitam-se a uma intervenção inabitual, para a distribuição de títulos de (im)probidade e (i)legitimidade.

Sustenta-se, aqui, que a responsabilização pessoal dos prefeitos faz parte da difusão como doutrina de uma inovação que se institucionaliza, a exemplo do caso descrito por Bastard e Mouhanna (2006), através de um processo de normalização e rotinização das disputas entre clivagens locais. Essa tese pode ser comprovada pelo uso eleitoral das denúncias (GRILL; REIS, 2012) e pela escandalização (GARRIGOU, 1993; ROUSSEL, 2002) de alguns casos, por exemplo, o do ex-prefeito de Imbé, acusado de cometer setenta crimes, entre eles formação de quadrilha para superfaturamento de obras e desvio de verbas ou, ainda, o do ex-prefeito de Cidreira, que teve como o mais forte

elemento para sua condenação, a doze anos de reclusão, as denúncias feitas pela ex-mulher, na época prefeita de Cidreira.

Se os juízes mobilizam intensamente a autoridade simbólica de que dispõem, advinda dos princípios que estruturam as lógicas do espaço do direito, a fim de legitimar suas definições sobre o exercício correto da política local, não é verdade que tais decisões sejam assimiladas através das mesmas lógicas entre os atores políticos locais. Ilustra essa afirmação o fato de que as “disposições punitivas” da Quarta Câmara são amplamente contestadas por uma parte relevante dos agentes políticos implicados nelas. Muitos prefeitos agem à semelhança do ex-prefeito de Santana do Livramento, o qual “não a reconhece como instância para julgá-lo: trata-se de um tribunal de exceção”⁶³. Outras situações são mais extremas e produzem efeitos significativos na trajetória dos juízes que, fossem outras suas áreas de atuação, provavelmente não veriam iguais consequências. Por exemplo, o caso do veto da Assembleia Legislativa, em 1997, ao nome de um desembargador para integrar, a convite do então governador Antonio Britto, o Conselho Superior da AGERGS (v. Seção 3.2).

Com o intuito de apreender as concepções que estruturam as práticas locais da política, procurou-se identificar os padrões mais recorrentes de resposta dos agentes políticos concernidos pela imposição das inovações institucionais levadas a cabo pela atuação da Quarta Câmara Criminal. Cabe lembrar que o horizonte de leis que estabelecem e disciplinam a responsabilização dos prefeitos e agentes públicos é mais geral do que o arcabouço de competências da Quarta Câmara. Por exemplo, os processos sobre improbidade administrativa são da alçada cível, portanto, nunca figuram no banco de dados deste estudo. As denúncias de fraudes eleitorais, de competência da Justiça eleitoral, igualmente, jamais são investigadas pelo órgão julgador. Ainda assim, na busca por verificar os efeitos do julgamento da Quarta Câmara na carreira política do prefeito, por vezes tomava-se conhecimento de outra condenação, inclusive com a cassação de direitos políticos e retirada da possibilidade de concorrer para novo mandato. Quer-se dizer que muitas das reações à esfera judicial, que seguem abaixo, não são exclusivamente dirigidas à Quarta Câmara Criminal, sendo por vezes direcionadas contra o “sistema de Justiça” como um todo, conforme será explícito em alguns casos.

Por óbvio, as regularidades identificadas abaixo não são excludentes entre si

⁶³ Correio do Povo. Sexta-feira, 26 de nov. 1999.

nem existem na realidade nas formas “puras” como são aqui apresentadas. As fronteiras que esta seção sugere têm caráter mais heurístico sobre as percepções e representações que habitam o universo da esfera política local, não sendo necessariamente descritivas dos modos de fazer política típico dos prefeitos julgados pela Quarta Câmara no período observado.

5.1 O vitimismo

Um primeiro padrão de manifestação do inconformismo consiste na apresentação de si como “vítima”. Muitos prefeitos justificam as práticas pelas quais foram denunciados como “hábitos de governo”, como “costume” de administração pública local, que “sempre” fora assim. Afirmam terem sido “incompreendidos”, que a intenção maior era “ajudar a comunidade”. Desse modo, se ocorreram os crimes pelos quais são processados, os prefeitos tendem a dizer que “não sabiam” que se tratava de crime o comportamento apontado com suspeição ou, ainda, que “não fizeram por mal”. Muitos sustentam “sofrer perseguição” política, e o argumento da insignificância dos valores em tese desviados é frequente para lamentar a desproporção que o desgaste causou na reputação ou mesmo na saúde do prefeito. O peso e as dificuldades do cargo, especialmente quando cotejados os riscos de responsabilização, em face da crise, da carência de recursos, do atraso dos repasses, todos são argumentos a respaldar uma tentativa de revalorização do cargo e dos que “se doam” a ele.

É ilustrativo o caso, já mencionado, do prefeito de Santana do Livramento, que diz “se sentir como o personagem do romance *Os Miseráveis* de Victor Hugo, preso e condenado por roubar um pão”. E ainda completa, mesmo sem mencionar que parte da denúncia a que foi submetido versava sobre o uso indevido de viatura da prefeitura, com funcionários, armas e munições para “dar assistência” a um proprietário rural de um município vizinho cujas terras haviam sido invadidas por militantes do Movimento Sem-Terra: “como a diária de R\$ 213,00 pode ser usada para justificar o afastamento de um prefeito?”.

Outro ex-prefeito que se considera injustiçado escreveu uma carta aberta - “já bem longe da época dos manchetões exagerados e tendenciosos” -, intitulada “Vinte

anos calado”⁶⁴. Na missiva afirma, depois de citar pronunciamento do ex-presidente Lula sobre o julgamento do Mensalão ter sido 80% político e 20% técnico: “o meu caso foi também, pelo menos em parte e sobre alguns aspectos, um julgamento político, pelo simples fato de que naquele momento de notória animosidade e manchetões midiáticos dos acontecimentos políticos, eu era o Prefeito”. A carta tem por objetivo “demonstrar e manifestar” seu ponto de vista sobre os fatos que deram origem à condenação, “que foram considerados crime de responsabilidade pela justiça, que foram publicados nos jornais e inseridos na internet”. E o faz “com a clareza e simplicidade que possa ser compreendido pelo povo mais pobre e mais humilde”, uma vez que nem todo cidadão “consegue entender o palavreiro jurídico e o exagero adotado pela mídia com tamanho e importância de notícias muito deferentes do que realmente aconteceu” [sic]. Prossegue descrevendo os quatro fatos que originaram a denúncia: como o “desvio em proveito alheio” de 15 mil tijolos por mês da olaria, que na verdade respeitava o “contrato que na condição de prefeito assinei com a Secretaria de Estado de Habitação e das Cidades” para a construção de mais de 250 casas populares no programa Mutirão Habitacional, “fato notório na cidade e na região”. Muito embora o “julgador não concordar e optar pela condenação”,

conclui-se que os tijolos arrecadados da olaria foram todos distribuídos em necessidades assistenciais de pessoas pobres da cidade, mais os atingidos por enchentes do Rio Ijuí, e as casas populares quase 300, além de creches e escolas que foram construídas naquele tempo.

O segundo fato versaria sobre o uso indevido, feito por um secretário de seu gabinete, das linhas de telefone da Prefeitura para transmissão de jogos de futebol, carnaval, shows e Coxilha nativista, desfile de Sete de Setembro, posse do Secretário Estadual da Agricultura e palestra do ex-ministro e deputado Delfim Neto. O prefeito queixa-se da responsabilização pessoal por atos “administrados e decididos por secretários, (...) porque na maioria das vezes não sabe exatamente o que faz seu secretário”.

Ora, impor o rigor da lei para responsabilizar e incriminar por crime de responsabilidade um prefeito que autoriza uma emissora de rádio a transmitir:

Jogos de futebol, no país do futebol, onde o esporte é vida e desvia das drogas nossos adolescentes;

⁶⁴Disponível em://<http://www.anoticia.com/noticias/politica/id/10618/vinte-anos-calado.html>. Acesso em 5 fev. 2017.

Shows nativistas, num Estado de tradições tão fortes como no Rio Grande;
 Desfile de Sete de Setembro, num país em que muitas crianças na idade escolar não sabem mais o dia da bandeira, o hino nacional, os valores cívicos etc....;
 Posse de um Secretário de Estado, em demonstração de perfeito equilíbrio político administrativo entre município e governo estadual;
 Palestra de um ex-ministro de Estado e deputado federal, em demonstração de perfeita harmonia com o governo federal, e;
 Carnaval, que é rica cultura mantida por vocacionados brasileiros, demonstrando ao mundo como se dança, desfila, vive-se alegre e disputa na passarela do samba o carinho do povo e dá emprego a milhões de adeptos.
 Por isso, continuamos afirmando que todas as transmissões de rádio foram claramente de interesse público.

Quanto a condenação pelo uso de obras e eventos da prefeitura para a promoção pessoal, registra que

imaginar que um político fique fora de fotos, filmagens, jornais, e qualquer forma de visão pública e permaneça no anonimato, é fora de qualquer lógica, especialmente considerando o avanço tecnológico das comunicações a partir da segunda metade do século passado! O brilho real, não apenas por nós ostentado, dos fatos e atos da nossa fantástica administração, à época foi ofuscado.

Mas é a respeito do que considera desproporcionalidade da condenação que insurge-se com mais veemência, convencido do que chama de “decisão equivocada”.

Então me condenaram, em duas ações civis públicas, onde um magistrado sequestrou mais de 1.000 hectares de terras (...) condenou em volume econômico e jurídico de temerária compreensão (...) Por longo tempo me questionei, tentando entender o tamanho do castigo para uma responsabilidade administrativa do tamanho tão pequeno como acima já demonstrada que, no civil, foi de pouco mais de seiscentos mil reais que paguei em 2010, considerando os 50% de multa que o tribunal ditou.

Serviria, então, como uma espécie de puxão de orelha, devolução desses valores ou prestação de serviços à comunidade. Jamais o sequestro de mais de 1.500 hectares de terras no civil e uma condenação de 10 anos e 4 meses no crime de responsabilidade administrativa! (...) Inequivocamente, o nascedouro dos processos criminais, ou seja, o Juiz do crime errou porque o Juiz do cível errou. (...) Não tenho dúvidas e ostento, inclusive, que sofri por parte da Justiça, no julgamento da comarca uma espécie de aleivosia! Quando o que se espera é um julgamento Areópago. Para todos! (...) Essa desproporção do tamanho da pena para o tamanho do crime foi objeto de questionamentos acerca do devido preparo jurídico/social do Magistrado, para o enfrentamento de um momento de animosidade política aumentada de forma geométrica pela mídia interessada em vender seus produtos.

Ademais, em nenhum momento desta conversa eu sugeri que não tive algumas pequenas falhas em não cuidar melhor da papelada na administração que honrosamente me outorgaram, o que se discute é a dose do castigo aplicado, e a mesma Justiça que inicialmente me afundou adaga, puxou de volta ficando uma pontinha só, a cutucar-me para que tivesse/tenha mais cuidado com as ações gerais da vida. O erro do pecador não justifica o erro do julgador!

O julgador tem que julgar do tamanho que a infração requer, tá na lei, pois que a diferença entre o remédio e o veneno está na dose, e um médico não pode ministrar um medicamento que deixe o doente hibernado ou em coma por vinte anos.

Neste capítulo, entendo que devo dizer que passados mais de vinte anos, nenhuma mágoa ou espírito de vingança mora em meu coração ou na alma, sempre fui e continuo sendo feliz, até porque, me inclino a afirmar que os jovens julgadores, que à época firmaram posição temerária ao me julgarem, devem ter, como eu, aprendido a melhor julgar as causas que a sociedade lhes confia, a merecerem os valores que recebem pelo serviço jurisdicional que a sociedade paga, porque jurisdição cara é a mal prestada, a jurisdição equilibrada, que é a que a sociedade espera por ter direito, vale o que o Estado Democrático de Direito tem lhes pagado, ou ainda mais, dada a árdua tarefa de ter que, imparcial e equilibradamente, se manterem os julgadores na cumeeira da Justiça. (...) Aprendi, também, da obra de Amadeu de Almeida Weinmann e Claudio Pacheco Prates Lamachia, intitulada “ A História e a Vida das Prerrogativas da Advocacia” (p. 25), o seguinte ensinamento: e nada melhor do que dar ao Magistrado, geralmente sem garantias, o poder de usar a analogia, respeitando refrãos tais como dizia-nos Ruy Barbosa, “ordem pública”, “segurança nacional”, “razão de Estado”, “interesse supremo”, e tantos outros estribilhos mágicos a lhes permitirem punir as ações humanas baseada, muitas vezes, numa opinião pública orientada, quando não escravizada pelos detentores do poder. (...)

A desproporcionalidade das sanções é tema que permeia as manifestações de outros prefeitos renitentes com o ativismo da esfera da Justiça sobre falhas “insignificantes” diante da complexidade das administrações locais. Tende a ser a tese de defesa de inúmeros prefeitos denunciados, especialmente em exemplos como os que aqui se destacam: 1) o recurso⁶⁵ do Ministério Público contra decisão que absolveu da denúncia o prefeito que haveria indevidamente se apropriado de 800 mudas de laranjeiras vinculadas a programa municipal de auxílio a produtores, política pública em que o prefeito era cadastrado na condição de produtor, ainda que as mudas de laranjeiras tenham sido “consideradas imprestáveis”, e que ele as tenha devolvido à administração; 2) a suspeita⁶⁶ de concessão pelo prefeito de benefício indevido a terceiros devido à extensão da rede de energia elétrica até a propriedade de pequenos agricultores a custo reduzido; 3) a denúncia⁶⁷ ao prefeito por uso indevido em proveito alheio, que permitiu empréstimo de veículo do transporte escolar do município, durante as férias, a pessoa de poucos recursos que precisava ser deslocada para tratamento de saúde. Diante de estrago de pneu durante a viagem, ela reembolsou a prefeitura pelo dano; 4) a acusação⁶⁸ de

⁶⁵Processo n. 694113739.

⁶⁶Processo n. 696803584.

⁶⁷Processo n. 696800416.

⁶⁸Processo n. 70024054744.

degradar área de preservação permanente pela construção de uma vala para escoamento de água represada pela construção de rodovia federal; 5) a acusação⁶⁹ de destruir vegetação nativa secundária para ampliar estradas do interior do município; 6) as suspeições⁷⁰ pela contratação de servidores sem concurso público, ainda que houvesse lei autorizando e fosse justificada a necessidade para atender algum serviço público urgente, conforme abordado na seção precedente; 7) os processos⁷¹ por exposição a perigo da incolumidade humana, animal e vegetal, causando poluição, pelo depósito reiterado de resíduos sólidos domésticos, de serviços e de saúde, em área sem licenciamento da FEPAM.

Um ex-prefeito da Zona Sul, quando indagado⁷² sobre o seu futuro na política, similarmente manifesta certo descontentamento, muito embora atribua o “exagero” da punição a fatores de ordem pessoal.

Neste país tem coisas que me entristecem. Por exemplo: fui processado porque a CEEE botou um bico de luz num abrigo de ônibus na avenida Bento Gonçalves. Aí perguntei para o secretário: “O senhor mandou?” “Não.” O auxiliar do secretário: “Não.” Tinha sido o subalterno que se dava bem com um funcionário da CEEE, levou e o cara colocou um bico de luz. Fui processado por corrupção. Quatro funcionários da prefeitura vararam a madrugada inteira no trabalho, o secretário de Finanças mandou dar um bauru e uma Coca-Cola para cada um - fui processado por corrupção. Estou respondendo processo por superfaturamento de retroescavadeira, por formação de quadrilha. Não conheço nenhum dos caras, não conheço ninguém, não sei nada, mas aí atiram o travesseiro de pena e te mandam buscar.

(Jornal) Porque teriam feito isso com o senhor?

(Ex-Prefeito) Por duas razões: uma, eu acho que mereci - nota bem a humildade - acho que mereci. Não deveria ser agressivo, mal-educado com algumas pessoas que não mereciam, como eu fui. Claro que as pessoas não sabem que aquilo era por medo. Outra, por vingança. Eu acho que extrapolei um pouco no meu comportamento, por inexperiência.

Quanto às formas de custeio da prefeitura, antecipa em 2004 o discurso atual da FAMURS, que no próximo parágrafo se explorará. Respondendo ao entrevistador sobre por que não havia dinheiro em caixa na prefeitura, diz:

Uma coisa é orçamento e outra coisa é "pila" no caixa. Ou não sabes que existe uma coisa chamada inadimplência? Não sabes que existe fundo de participação,

⁶⁹Processo n. 70031884307, 70049320138.

⁷⁰Processo n. 70002826576.

⁷¹Processos n. 70001837103, 70008690216, 70006398358, 70004208450, 70013372263, 70035925866.

⁷²Disponível em http://srv-net.diariopopular.com.br/04_07_04/entrevista.html. Acesso em 6 fev 2017.

que quando o governo federal está enforcado ele segura o teu dinheiro e manda o que ele quer; ou do estado, o teu retorno do ICMS quando o estado não tem, guarda para pagar as dívidas dele e manda a metade para ti? Não sabes que é assim? O único que não fabrica dinheiro é o município. Então não me venha fazer promessa mirabolante, me dá nojo porque não tem como tu prometeres.

Essa linha discursiva, que contempla o rigorismo da lei face às dificuldades concretas que os administradores municipais têm de enfrentar, tem sido mobilizada amplamente por associações que representam prefeitos no Rio Grande do Sul. Em virtude das últimas eleições municipais realizadas em 2016, o tema mereceu ampla cobertura da imprensa no estado, principalmente do maior grupo de mídia do Rio Grande do Sul, tendo sido objeto de cadernos especiais no período eleitoral. Por exemplo, elaborou-se o infográfico⁷³ de “radiografia dos municípios” sobre as finanças municipais (sobre "Receita, recursos próprios, Gastos gerais e com pessoal, investimentos em obras e melhorias e aplicações em Saúde e Educação"), construídos a partir do “cruzamento de mais de 5 mil dados contábeis, disponíveis no portal do Tribunal de Contas do Estado”.

Em dossiê sobre as eleições, encampou os argumentos sobre a crise dos municípios, em matérias como: “Os prefeitos gaúchos que não veem a hora de virarem ex-prefeitos”⁷⁴, cujo subtítulo afirma “enquanto os vencedores das eleições municipais mal podem esperar para tomar posse, gestores estressados e envelhecidos pelo acirramento da crise aguardam ansiosamente por uma espécie de libertação”; “Alegando desencanto com a política, um terço dos prefeitos desiste de reeleição: levantamento faz parte de um estudo realizado pela Famurs”⁷⁵; “À espera de um milagre: como a crise paralisa os municípios gaúchos: ao analisar mais de 5 mil registros financeiros, ZH revela um cenário de pobreza nas prefeituras que deteriora a qualidade de vida da população e afugenta possíveis candidatos à reeleição nas Eleições 2016”⁷⁶, além do prescritivo “Para sair do atoleiro, municípios dependem de mudanças estruturais: para especialistas em

⁷³Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/especiais-zh/dados-municipios/>. Acesso em 5 fev 2017.

⁷⁴Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/eleicoes-2016/noticia/2016/10/os-prefeitos-gauchos-que-nao-veem-a-hora-de-irarem-ex-prefeitos-7703398.html>. Acesso em 5 fev 2017.

⁷⁵Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/opiniao/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2016/04/alegando-desencanto-com-a-politica-um-terco-dos-prefeitos-desiste-de-reeleicao-5783376.html>. Acesso em 5 fev 2017.

⁷⁶Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/07/a-espera-de-um-milagre-como-a-criese-paralisa-os-municipios-gauchos-6282543.html>. Acesso em 5 fev 2017.

finanças públicas, além de aumentar os repasses aos municípios, é preciso devolver encargos à União e aos Estados”⁷⁷.

A partir de levantamento da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), de que entre os prefeitos aptos a disputarem a reeleição em 2016, um terço deles, o que corresponde a um total de 126, recusaram-se a tentar a reeleição, o jornal faz série de entrevistas com os prefeitos que vão “largar o osso porque não está fácil ser prefeito”. Entre “os prefeitos que não veem a hora de virarem ex-prefeitos”, encontram-se os seguintes relatos:

Vivemos, nos últimos quatro anos, o auge da crise econômica e política no país. A arrecadação e os repasses estaduais e federais despencaram. Por outro lado, cresceram as atribuições e as despesas das prefeituras. Sofremos diariamente forte interferência da judicialização na gestão, além de que estamos todos condenados ao rótulo de corruptos, tamanha a descrença da população na classe política.

Para outro, da região Sudeste,

O grande desafio é o prefeito não ter mais o poder que tinha no passado, quando era ele quem tomava decisão, encaminhava as demandas e as resolvia. Hoje, há uma dezena de órgãos de controle. E isso afeta a gestão muito mais do que a crise econômica e a de arrecadação. Há uma constante crise de governança para qualquer prefeito, porque ele não tem mais o poder de resolução que tinha. E a população está muito mais apreensiva.

Também é da mesma opinião o presidente da FAMURS, para quem o risco da gestão é um tormento para os prefeitos, “que no estado ganham em média R\$9 mil e têm de se submeter a multas que podem chegar a R\$ 100 mil por dia, por questões que fogem da própria alçada”.

A atuação do Ministério Público e do Tribunal de Contas é necessária, não há dúvidas. Mas é preciso ter limites. Muitas vezes um prefeito, para atender uma norma, obriga-se a descumprir outra. Ele é obrigado a pagar o piso do professor, mas se fizer isso vai ultrapassar o percentual da folha que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece. Uma das duas coisas ele vai descumprir e já corre o risco de ser penalizado. Ele vive com uma espada sobre a cabeça. Se não for feita alguma coisa, vai chegar um momento em que só vão concorrer aqueles que não têm nada a perder. E aí quem perde é a sociedade

⁷⁷Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/politica/noticia/2016/07/para-sair-do-atoleiro-municipios-dependem-de-mudancas-estruturais-6283614.html>. Acesso em 5 fev 2017.

Outro entrevistado menciona o “desgaste físico e psicológico” por que passou “diante de contas que não fecham e cobranças que não cessam”. Com 55 anos, disse à reportagem saber agora que “esforço sem recursos não tira projetos do papel” e que dorme com a “ajuda de medicamentos”: “a frustração virou uma cruel companhia para aqueles que assumiram o cargo acreditando que dariam conta das demandas da população”:

O Rio Grande do Sul está, além de falido, dividido. X fica na metade sul, só que mais de 70% dos eleitores gaúchos estão na metade norte, onde também estão a grande maioria dos deputados estaduais e federais e para onde acabam indo os recursos. Não temos representatividade. E ainda fazemos parte da faixa de fronteira, o que traz inúmeras restrições de investimentos, principalmente para empresas multinacionais (...) E aí tivemos de reduzir secretarias e funcionários. Das 10 secretarias, chegamos a trabalhar somente com cinco. Tive de assumir mais responsabilidades. Ainda bem que tive a compreensão de dois secretários que aceitaram continuar com suas funções, mas ocupando cargos em comissão, ganhando um salário mínimo. As pessoas se doam. E é claro que ficam sobrecarregadas.

Para um prefeito da Quarta Colônia, que conquistara 54% dos votos quando de sua eleição, a perspectiva é retornar ao trabalho na Corsan: “agora estou aqui, no maior erro da minha vida”. Para ele, “as prefeituras tornaram-se empresas falidas” em razão de que menos de “um quinto (18%) de tudo o que se arrecada no país pinga no caixa das prefeituras, tradicionalmente dependentes de repasses dos governos federal e estadual”.

A atual geração de prefeitos é a mais azarada de toda a história. A instabilidade financeira do país e do Estado se reflete onde as pessoas moram. E elas não moram na União ou no Estado, elas moram nos municípios. E é aqui na cidade pequena que a ligação que o gestor tem com a comunidade é maior. (...) Se eu fechar a prefeitura hoje e não abrir mais, fecho o mandato no vermelho. A prefeitura tem uma despesa fixa diária de R\$ 110 mil e, em média, vêm R\$ 90 mil de repasse. Como fazer? Paro com o transporte escolar? Com a merenda escolar? Fecho os postos de Saúde? Demito os médicos? Paro de dar remédio? De recolher o lixo? Hoje arrecadamos R\$ 18 mil e gastamos R\$ 100 mil por mês com iluminação. Devo apagar a cidade à meia-noite? Tenho uma despesa fixa assim: 51% da arrecadação vai para salários, tem que aplicar no mínimo 25% em Educação e 15% em Saúde. E sobra quanto para as demais áreas?

No final de 2014, por conta da situação financeira do município, esse prefeito afirma ter exonerado secretários e cargos de confiança. Passou a responder por várias pastas: Agricultura, Assistência Social, Planejamento, Finanças, Educação e Indústria,

Comércio, Turismo, Cultura, Desporte e Lazer. O corte dos cargos em comissão implicou a diminuição da folha de pagamento, mas interferiu na Saúde do prefeito:

Eu tinha bem mais cabelo quando assumi. Neste período, engordei 14 quilos e não é por comer melhor. Eu não consigo pensar em outra coisa que não seja a prefeitura. Às vezes, chega 3h e eu ainda não consegui dormir, em outras, eu não consigo mais dormir. Aí vou para a cozinha ou para a sala e começo a colocar no papel todo o planejamento do dia seguinte. Penso nisso na cama, no banheiro, no banho. Neste tempo todo, não fui à prefeitura somente um dia, quando tive de fazer uma consulta após um desmaio que sofri na Expoiner, provavelmente por estresse. Mas o planejamento não depende somente do gestor. Não raro chegam ao gabinete dos prefeitos ordens judiciais, levando parte do recursos livres do município.

Juntando-se ao coro dos que endossam o ideia de que o Poder Judiciário dificulta o trabalho dos administradores municipais, esse prefeito complementa:

Se alguém precisa fazer uma cirurgia, a Justiça me dá 10 horas para internar. Isso sob pena de multa diária para o gestor, que chega a R\$ 10 mil do dinheiro particular. E tu vai fazer o que se o juiz determina o sequestro de R\$ 100 mil para fazer uma cirurgia? Aí as contas não fecham, e é como se tu fosse um mau administrador. Mas o Judiciário não se comunica. O Tribunal de Contas diz que, pela lei, eu não posso gastar mais do que se arrecada, mas a Justiça me faz gastar mais do que posso. Tenho limite de gasto com funcionário, mas a Justiça manda eu colocar mais professores. **Quem administra hoje são promotores e juízes.** O planejamento hoje é feito no dia a dia com as determinações judiciais que chegam até a minha mesa. (...) Dói ser prefeito. Vão ficar três tipos de político: o ingênuo, que era o meu caso, aquele que não sabe onde está se metendo. Esse, deixa para mim, que eu vou explicar para ele como as coisas funcionam, e ele vai tirar a ideia da cabeça. Vai ter o louco, que não pensa racionalmente. E o desonesto, que é o perigoso. É preciso de uma reforma completa que tenha como foco as pessoas que vivem nos municípios. É aqui que o problema está. E é aqui que o dinheiro não chega.

Segundo a reportagem, “o resultado do atual cenário é um festival de gestores estressados, envelhecidos, insones, medicados e mergulhados em problemas familiares”. Atestaria a sentença o caso de um prefeito saindo de dois mandatos em município da região da Campanha, que “chega ao final destes oito anos separado da mulher e com a culpa de ser ausente para a família, principalmente para a filha, de 15 anos”:

Por dinheiro nenhum eu voltaria a ser prefeito, é muito desgastante. Em 2009, estava preocupado com a situação financeira do município, não tirava férias há três anos, me alimentava mal. Em uma viagem a São Paulo tive uma crise de estresse e fiquei três dias e três noites em coma induzido. Só então tirei 15 dias

de férias forçadas. A gente dedica a vida à prefeitura e se esquece do resto — afirma o prefeito.

Por isso, circularia entre os prefeitos, segundo a repórter, o bordão que diz “homem de bem e com bens, só se for louco para ser prefeito”. O presidente da FAMURS diz também “ter envelhecido o equivalente a três décadas nos últimos oito anos” e que não pretende retornar à prefeitura. Afirma que é preciso mágica para enfrentar os problemas municipais e a descrença na classe política, com as acusações generalizadas a todos os políticos. A narrativa faz lembrar do contexto do início da 3ª República francesa, descrito por Damamme (1999), quando o termo “político” servia como instrumento de deslegitimação moral e social:

Nunca mais vou concorrer a prefeito. Não lembro mais de como eu era antes, de como era o meu dia a dia. Tem oito anos que acordo e tenho todos os problemas da cidade sobre os meus ombros. Se de repente começou a chover granizo, já fico preocupado. Antes era só com o telhado da minha casa, agora é da cidade inteira. Antes, minha missão era colocar o lixo de casa no tonel da esquina. Agora, tenho que pensar no lixo de milhares de habitantes. É uma angústia incessante. Até na inauguração de uma obra, tu já estás preocupado com a prestação de contas, se não deu algum problema na obra. (...) Um dia estava com meu filho, em um jogo de futebol em Porto Alegre, e gritaram: "Prefeito!". Cumprimentei e, em seguida, outro gritou: "É ladrão também?". Essas coisas machucam muito. Essa é a nossa rotina. E aí eu pergunto: quem é que tem coragem de assumir isso?

Noutra oportunidade, por ocasião de uma Assembleia Geral de Verão da FAMURS⁷⁸, o presidente da Assembleia Legislativa na época, um deputado do PMDB, discorreu sobre a concentração de recursos no governo federal, que não seria “muito diferente da enfrentada pelos gaúchos na época da Revolução Farroupilha, 180 anos atrás”, sendo hoje, inclusive, mais “expressiva” tal concentração.

5.2 O tradicionalismo heróico

O segundo perfil identificado com frequência entre os prefeitos denunciados junto à Quarta Câmara é o dos que aliam o inconformismo, pelas críticas dirigidas à sua

⁷⁸Disponível em <http://ww1.al.rs.gov.br/edsonbrum/Imprensa/DetalhesdaNot%C3%ADcia/tabid/1572/IdMateria/296556/Default.aspx>. Acesso em 6 fev 2017.

administração, com elementos que remetem às “lutas” do “passado heróico”, à “tradição” e aos “valores” que supostamente conformariam a verdadeira “política gaúcha”. Desse modo, características como “bravura” e “honradez” colaboram para vincular os personagens que as enunciam com o “legado histórico” da política no Rio Grande do Sul, seus mitos e ídolos.

Como outros três prefeitos do universo de condenações abordado neste trabalho, igualmente dados como foragidos após o pronunciamento das sentenças pela Quarta Câmara, este, que fora “vítima de julgamento político”, procede a tentativa de equiparação de seu “exílio informal” no Uruguai, diante da pena de 10 anos de reclusão que lhe foi imposta, ao destino dos “grandes vultos” da história política rio-grandense:

Plagiando Walter Jobim, ex-governador do estado, inclusive aos que por alguma razão torceram pelo meu fracasso: ‘aos que não me gostam que passem muito bem, Gaúcho não deseja mal a ninguém’ Walter Jobim, exilado no Uruguai. Aliás, por citar Walter Jobim, me dei conta de que mais de uma dezena de políticos gaúchos e de outros estados foram exilados no Uruguai, Argentina, Chile e na Europa. Só para citar alguns nomes lembrei-me de presidentes do estado (governadores) e outros generais e revolucionários, como Júlio de Castilhos, Borges de Medeiros, Flores da Cunha, Leonel Brizola [sic], João Goulart, FHC, José Serra, Honório Lemes, Gaspar da Silveira Martins, Assis Brasil e tantos outros. **Mas a alma do caudilho exilado nunca deixou a querência e a pátria amada, apenas seus corpos, matutando ideias para a volta gloriosa,** é que estavam por algum tempo no ostracismo. **Por isso, me senti até engrandecido, pela oportunidade que tive que enfrentar,** embora não exilado formalmente, eles também não o foram, o que seria um título a guardar como acervo e glória, mas, **de acordocom minha consciência e repercussão, considero uma conquista memorável.** (...) Portanto, como canta Roberto Carlos, eu voltei aqui para ficar, porque o Rio Grande é a minha casa, onde eu gosto de morar, e as Missões é o meu galpão onde eu gosto de parar, por isso eu voltei aqui para ostentar meu caráter de civilidade, de dignidade e da noção do jogo político que eu, na condição de produtor rural e estudante de Direito à época do meu mandato, não estava bem preparado para as mazelas políticas, inobstante ter feito brilhante administração no campo das realizações, já bem compreendidas e conhecidas dos missionários. (...) Mas o fato é que com isso me conferiram uma espécie de negativa administrativa, na medida em que, apesar de terem varrido minha vida particular, nada, simplesmente nada encontraram, que pudesse cortar com profundidade inaceitável, meu caráter, minha dignidade, minha honra e minha imagem e minha história.

Por isso, eu faria tudo de novo, desde que fosse, como foi, para o bem do povo! Mas continuo não sendo candidato a nada! (...) Por falar em voltei, descobri da obra de Amadeu de Almeida Weinmann, “Os Pica-Paus e os Chimangos” pág. 212, uma façanha interessante relacionada ao General Flores da Cunha, cujo caudilho acima citado, de que certa feita, Flores viajava de trem para o interior do Estado. Embora avisado sobre uma possível emboscada que o aguardava, não suspendeu o planejado. Chegando ao local da emboscada, o trem desacelera, para, chiiiiia expelindo fumaça vapor. O nosso herói desce, avança sozinho por vários metros de coxilha e berra: “Já cheguei. Podem vir. Não todos juntos, mas quatro em quatro” (...)

Proponho mudar de assunto nesta conversa leal
 Esquecer o Código Penal, penas de qualquer tamanho
 Nem com as pequenas eu ganho, eu não sei fazer o mal.
 Mas tô forte que é um bagual pra me defender do estanho

E nem pensem que eu provoco voltando desse universo
 Minha inspiração é a do verso, tocar gaita e abraçar o povo
 Fazer o que é bom de novo pra esquecer algum reverso.
 Refazer o alicerço e cobrir o rancho de novo

Entre os “héreis injustiçados”, por sentenças da Quarta Câmara, talvez seja mais bem exemplificativo da categoria o caso do ex-prefeito de Triunfo por três mandatos, considerado por um dos “expoentes” do jornalismo de investigação, em exercício no Rio Grande do Sul, como “o maior devedor aos cofres públicos” do estado. Em entrevista⁷⁹ concedida, percebe-se as mesmas características das estratégias de consagração utilizadas pelas elites políticas tradicionais do estado do Rio Grande do Sul observadas por Grill (2008, p. 245-246) e Coradini (1998, p. 227), com ênfase na vinculação com o passado mítico das lutas militares e políticas. A história de vida construída pelo relato autoconsagratório e pela jornalista/biógrafa autorizada buscam demonstrar a aproximação e a transferência de reputação do caráter “heróico”, da personalidade “forte” e do perfil de liderança do ex-prefeito ao do outro homônimo, este já no “panteão” dos “grandes políticos” regionais:

Bento Gonçalves dos Santos foi condenado pela Justiça, mas absolvido e glorificado pela população. Não é raro caminhar pelas ruas de Triunfo e encontrar pessoas relembrando com saudades da ‘época do Bento’. [...] é uma figura folclórica, conhecido em todo o Rio Grande do Sul e até mesmo no Brasil inteiro pelos amantes da política. O pai lhe deu o nome em homenagem ao general Bento Gonçalves da Silva, nascido na cidade de Triunfo. Seria (...) pressentimento paterno de que nascia em Cruzeiro do Sul um novo líder, destemido e valente como o revolucionário gaúcho? Explosivo, de punho forte, Bento nunca foi homem de meias palavras. ‘Sempre fui muito direto e franco. Digo o que penso e assumo o que faço’. E azar de quem não goste! (...) Apaixonado por cavalos e pela lida do campo, desde criança aprendeu o serviço pesado. Acordava todas as manhãs muito cedo e antes de ir para a escola ordenhava as vacas com o pai, na chácara para onde se mudaram na cidade de Taquari.

Em novembro de 2010, por decisão da Quarta Câmara Criminal, foi decretada a prisão de Bento Gonçalves dos Santos.

⁷⁹Disponível em <http://tatianavasco.blogspot.com.br/2005/07/o-velho-caudilho.html>. Acesso em 5 fev 2017.

Acredito na Justiça e respeito as suas decisões, apesar de achar que não devo o que paguei. Me angustiava ver as pessoas sem recursos e quando não podia ajudar através das secretarias municipais tirava do meu próprio bolso. Às vezes, meu salário ia quase todo assim. (...) [Na prisão] os amigos e políticos, com algumas exceções, esqueceram que eu existia. Mas sempre aceitei resignadamente o que Deus me destinou.

Após três mandatos dirigindo a cidade natal do “herói farroupilha” Bento Gonçalves da Silva, e, na sequência de vários processos judiciais em que se discutiam denúncias contra sua administração, o acusado recebeu a pena de 2 anos e 9 meses de reclusão pelo crime de responsabilidade, por autorização de pagamento de aluguel de terrenos para depósito - que nunca ocorreram -, de veículos da prefeitura. Amigo de Octávio Omar Cardoso, marido falecido da atual senadora Ana Amélia Lemos (PP/RS), a quem atribui a “ajuda” para instalar o Polo Petroquímico em Triunfo, Santos foi prefeito nomeado pela Arena em 1972; elegeu-se pelo PDS em 1988 e pelo PPB em 1996, quando foi afastado por desvio de verba pública. Elegeu, “de dentro da cadeia”, um candidato do PDT em 2000. Viu seu filho Gaspar Martins Santos assumir a vice-prefeitura da cidade pelo PRB em 2013, na chapa de Mauro Poeta, vitoriosa na eleição suplementar convocada após a cassação de prefeito do PDT eleito em 2012.

Outro nome a quem se reivindica a imagem de “caudilho”, tal qual Bento Gonçalves dos Santos, é Glênio Pereira Lemos. Como mencionado anteriormente, declarou à imprensa que não reconhecia a legitimidade da Quarta Câmara para lhe julgar e que se sentia injustiçado. Tinha postura pública polêmica, a exemplo de seu enfrentamento armado ao Movimento Sem Terra na região ou da ocasião em que, investido no mandato de prefeito, ateou fogo na cadeira que era ocupada pelo antecessor. Para seus simpatizantes, no entanto, era a tradução da coragem e das “gloriosas tradições guerreiras”, conforme se lê em depoimento⁸⁰ motivado pelo seu falecimento:

Morre o homem, fica a lenda. Com certeza eras o último caudilho da nossa Fronteira. Daqueles que não dobram a esquina por qualquer coisa. Advogado, Vereador, Prefeito, Deputado Estadual e Prefeito outra vez. A História te fará Justiça, Glênio Lemos. Herdeiro que fostes das mais gloriosas tradições guerreiras dessa nossa Fronteira, só te faltaram os episódios heróicos para demonstrar mais ainda a tua coragem. Mas Livramento e Quaraí não deixarão esquecerem o homem que foi Glênio Pereira Lemos. Adepto de um Positivismo no melhor estilo de Getulio Vargas, Flores da Cunha e Leonel Brizola, no seu socialismo moreno. Tuas obras aí estão para todos os que

⁸⁰Disponível em <http://duplosentido1300.blogspot.com.br/2010/09/glenio-lemos-o-ultimo-caudilho.html>. Acesso em 6 fev 2017.

quiserem ver. Simon Bolívar, Lago do Batuva, Refeitório Público Municipal e muitas outras. Mataste a fome de milhares e ainda destes, casa, abrigo e trabalho para muitos. Teus detratores poderão falar o que quiserem, papel aceita qualquer coisa mesmo. Mas teus feitos ficarão para sempre na História de Sant'Ana do Livramento. (...) Muitos te chamamos de louco por abandonar um mandato de Deputado Estadual, perfeitamente renovável, para vir ser prefeito de uma cidade em decadência. Mas isso era Glênio Lemos: apaixonado, decidido, irrevogável. Não se dava ao trabalho nem de dar explicações quando demitia um. Certamente que não poderia haver mais lugar para ti, nessa política de hoje, feita por homens sem palavra e que nem sempre são o que parecem. Deus permita que da tua raça possam nascer muitos outros, o mundo está precisando. “Descansa, Glênio Lemos / no chão que te viu nascer / viverás como um exemplo / enquanto um taurá viver”.

Figura 3: Prefeito queima cadeira que antecessor ocupou na prefeitura. Foi denunciado por crime de responsabilidade, mas reparou o dano e foi absolvido desta acusação.



A marca da “personalidade forte” também é associada por sua biógrafa a José Pereira Alvarez, deputado estadual e ex-prefeito por três vezes de São Borja pelo PP. Nascido na fazenda da família, na localidade de Nhú-Porã, “era um defensor ferrenho ou um adversário temido” e, apesar da origem abastada assegurada pela propriedade rural, tinha “uma grande empatia com o povão”. De igual modo, para Jarbas Lima⁸¹, por ocasião da sessão de homenagem a Alvarez na Câmara de Vereadores de São Borja,

José Pereira Alvarez, filho orgulhoso de São Borja, engenheiro agrônomo, pecuarista, arroteiro, prefeito, deputado, líder, jequitibá físico e moral, atitudes

⁸¹Disponível em <http://www.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=115&Numero=179&Caderno=0&Editoria=108&Noticia=117786>. Acesso em 6 fev 2017.

firmes e desassombradas, é um homem inesquecível. Viveu, conviveu e soube ser como poucos. O Rio Grande o reconheceu. (...) Juca viveu por sua terra, sua família e seus amigos, principalmente os libertadores. Sabia cuidar da vida de sua gente. Corajoso e terno, gaúcho da melhor cepa, sociólogo e filósofo da vida, doutrinador, bom escritor, provado e reconhecido no vigor de sua cidadania. Juca amava o pago e o Brasil. (...) A medida do amor de Juca Alvarez por São Borja e pelo Rio Grande não se fez pela geografia, mas pela história. (...) É de gente bem nascida agradecer os benefícios recebidos e um pecado que ofende a Deus é a ingratidão (Cervantes). O caudilho da fronteira, Juca Alvarez, sabia disso.

Entre outros exemplos que poderiam ainda ser elencados, o do ex-prefeito da Zona Sul também parece mobilizar com destreza os traços da indocilidade, da singularidade e do pitoresco que por vezes qualificam esse tipo. Perguntado se era “polêmico”, respondeu ao jornalista “não sou agressivo, não sou polêmico, não sou nada”: “apenas não dou tapinhas nas costas, não prometo e não levo desaforo pra casa. Não me ataca que eu deixo o teu caminho livre. Eu não sou como estes aí que se ajoelham. Eu sou uma poesia como ser humano”. E quando questionado sobre a composição do governo, se eleito, se seria formada apenas por membros do seu partido, o PDT, reage: “não, não, eu ia tentar o melhor, os meus inimigos estão dentro do meu partido, os meus adversários estão nos outros”.

O trecho do texto “o último caudilho”⁸², do escritor Jayme Caetano Braun, crê-se, pode servir a confrontar essas visões heróicas da “vocaçãõ” política manifesta em alguns “vultos” destinados às grandes batalhas políticas com a própria “grandeza” que o imaginário dito “popular” cola ao estado do Rio Grande do Sul: “Valente cabo-de-guerra/ De heróicas revoluções./ Reserva de Tradições/ Deste pago onde nascemos./ Campeão de feitos supremos/ Que inda vibram nas canhadas (...) Tu que nunca respeitaste/ Noite escura ou sanga cheia./ Tu que entravas na peleia/ Sempre brigando na frente./ Valente, sempre valente./ Pelo chão do qual és filho./ És o último Caudilho/ Que sobrou da nossa gente. (...) Gravaste sob estes céus/ Mechas que ninguém cunha/ E o Brasil é testemunha./ Que por mais que a história ande/ Nunca haverá outro Rio Grande/ Nem outro, Flores da Cunha”.

Interessa indicar, ademais, outra expressão da “mitologia gaúcha”, como os usos feitos dela por prefeitos como Noé Teixeira, para mencionar um caso. Compositor da

⁸²Disponível em <http://www.juntandorimas.com/poesias/jayme/oultimocaudilho.htm>. Acesso em 6 fev 2017.

canção “O Prefeito que Canta”, gravada no disco dos Irmãos Teixeira Volume 7, reduziu em versos um pouco da lógica das práticas políticas locais: “Município bem grande e antigo / Desmebrando deixava raiz”. A respeito dos processos de emancipação por que passaram muitas cidades gaúchas, especialmente da região noroeste, de onde fala o ex-prefeito, mas que não extinguiram os laços de lealdade política, pelo contrário, tornaram-os mais complexos: “Eu te abraço São Paulo das Missões / Tua amizade me impõe compromisso”. O excerto reforça a ideia de que as redes políticas são permeadas de reciprocidades e deveres. “É o Prefeito que toca e que canta/ E oferece apoio à tradição/ É o Prefeito que veste bombacha/ Vai nos bailes dançar vaneirão/ É o prefeito que é advogado/ Pecuarista por ter vocação”: fornece uma imagem de si próxima aos eleitores, afinada com seus hábitos, mesmo que a “vocação” para a pecuária, o direito e a política seja evidente elemento de distinção. Assim, mais do que fazer uma ode à hospitalidade de São Luiz Gonzaga, ao “canto dos Sete Povos e a mostra da arte missioneira”, o prefeito produz sobre si uma representação condizente com os valores aparentemente legitimados no espaço local.

Figura 4: Capa do disco do “prefeito que canta”.



5.3 O familismo político

A terceira lógica de atribuição de sentido no mundo da política local estudado é aquela da mobilização dos vínculos de parentesco pelas famílias de políticos. Um contingente incontornável dos casos que formam a base de dados da tese mobiliza recursos referentes ao pertencimento a um grupo familiar com vistas a acumular mais trunfos na disputa eleitoral. Fazer parte de uma dinastia ou de uma facção de políticos significa reivindicar a herança de seu capital simbólico, reputação e relações sociais de modo a construir a própria posição no campo político. Uma forma de entender a operância das redes de lealdades é admitir que a reprodução das elites políticas deve-se a uma dupla legitimidade: de origem social e de autoridade moral. Se as práticas de nepotismo e favorecimento de “afilhados” são entendidas pela técnica jurídica como irregulares, e até mesmo ilícitas, é forçoso considerar que os vínculos de parentesco e reciprocidade operam com normalidade e são muito eficazes em reproduzir a dominação do clã no espaço da política.

Assim como nos ensina Phélippeau (2002, p. 113), a propósito da trajetória do barão de Mackau, a gestão da herança implica o aprendizado de se servir das propriedades sociais, a fim de fundar sua respeitabilidade notabiliárquica e sua reputação. A conquista de mandatos é questão para a elite e, por isso, inventariar as qualidades sociais dos protagonistas permite compreender onde repousa a estima social que confere “a possibilidade de se arrogar um direito quase exclusivo” para governar (Ibid., p. 40). No caso de Mackau, a busca pela eleição partiu da escolha de dois lugares propícios a sua implantação eleitoral, em razão da ativação dos recursos familiares e relacionais.

Encontra-se, na fala de um ex-prefeito da região da Campanha, um exemplo da importância de deixar um sucessor para assegurar o nome e o “legado”. Ele deixa transparecer a normalidade com a qual os prefeitos veem a presença de familiares na política. Considera-se, hoje, no “ostracismo profissional e político”, causado pelo “esquecimento dos clientes e eleitores de suas vitórias e dos trabalhos”, embora afirme não ter caído “em depressão” devido ao investimento recente na literatura: “eu preciso renovar meu estoque de prestígio”. A respeito da potencial carreira política do filho, afirmou:

Eu já fui instado muitas vezes a conversar com meu filho, que é uma figura muito querida, assim, da comunidade, alegre, extrovertido, é um cirurgião preparadíssimo, [...] mas eles disseram, ‘não, pai, tu já fizeste, foste sacrificado, abandonaste a medicina, deixaste muito de lado a família em função disso, nós não queremos’. [...] Dia desses, vieram me falar que o Elias poderia ter um cargo público importante, uma delegacia de Saúde, um não-sei-o-que, um não-sei-o-que-mais, mas que ele manifestasse um interesse político, assinasse ficha aqui ou ali, e tal... [riso comedido] Ele disse: não, pai, isso é assunto encerrado, não vem mais a isso. Então, eu não vou ter sucessor na política, mas, graças a Deus, eu os tenho na Medicina. Isso me basta.

As contribuições da literatura que aborda o complexo sistema que envolve a mobilização dos vínculos de parentesco ajuda a compreender, por conseguinte, porque ainda, depois de condenados no espaço judicial, os prefeitos conseguem, com regularidade notável no banco de dados, legitimarem-se para novos mandatos ou elegerem parentes próximos ou herdeiros políticos, quando impedidos de fazê-lo. Segundo Lascoumes e Nagels (2014, p. 65), o sucesso nos retornos à política, após períodos de inelegibilidade, mostra a diversidade dos “discursos de desculpa” que vêm relegitimar o eleito temporariamente estigmatizado. Afirma ainda que pesquisas de opinião, sobre julgamentos de gravidade em relação às práticas políticas mais ou menos transgressivas, revelam que os julgamentos são tão mais severos quando o agente público é mais distante institucionalmente do cidadão perguntado, quando o ganho obtido foi pessoal e de grande monta. Entretanto, práticas desviantes que beneficiem cidadãos ou agentes políticos de proximidade são frequentemente toleradas (LASCOUMES; NAGELS, 2014, p. 249).

A resposta de um ex-prefeito, feita por meio de um vídeo publicado em uma rede social, a um comentário do prefeito sobre a candidatura da esposa daquele no último pleito municipal, ao mesmo tempo em que critica o desejo do adversário em “botar os seus recomendados” na prefeitura, justifica as indicações de suas mulheres à “capacidade” e à “inteligência” de ambas:

Falaste em candidatura, que eu não consigo concorrer, mas que boto as mulheres. Tu tens preconceito contra mulher? Tu achas que tu és melhor do que as mulheres? A minha ex-mulher e a minha atual, com quem sou casado há treze anos, são muito mais competentes do que tu. Então não fica menosprezando a mulher, porque a mulher é tão inteligente quanto o homem e também na vida pública tem tanta capacidade quanto os homens. Isso é uma ação, uma atitude indigna contra a mulher cidreirense. (...) Então o senhor pare de bancar o mocinho de cinema, pare de bancar o todo correto, todo certo. Vamos nos respeitar (...) até quando chega o limite. Eu me considero ofendido

pelas suas mentiras, pela sua demagogia, pelo seu desespero. O senhor está desesperado, a querer botar os seus recomendados, os seus candidatos na prefeitura. Mas não é o senhor que vai botar, quem vai botar é o povo de Cidreira, que vai escolher sem demagogia, sem pressão, sem mentiras, sem calúnias.

Figura 5: Material de campanha da candidata a prefeita, após o impedimento da candidatura de seu marido.



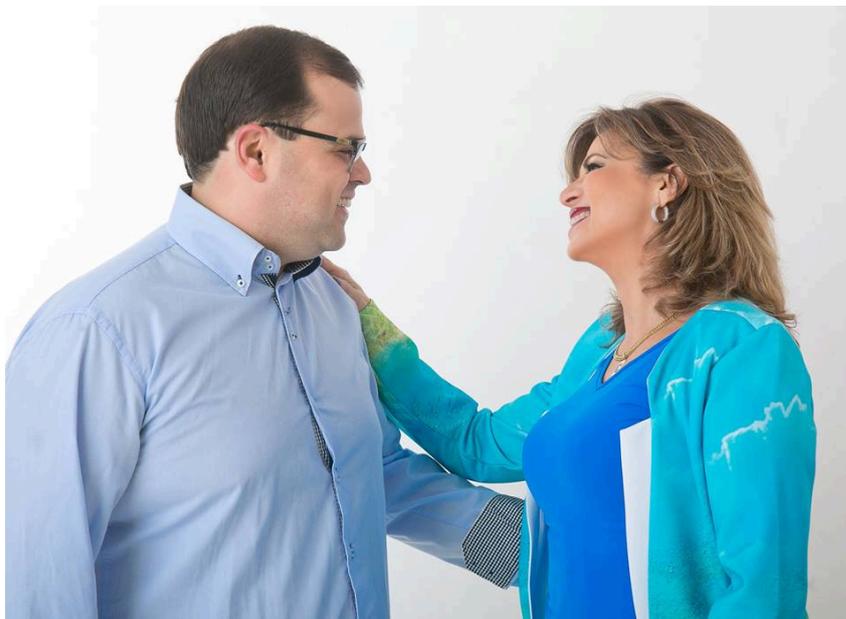
O ex-prefeito foi condenado a 16 anos de prisão pela Quarta Câmara Criminal e por improbidade administrativa e, na ocasião, sua esposa elegeu-se prefeita de Cidreira e sua filha concorreu a vice-prefeita de uma cidade vizinha⁸³. O filho do casal está no segundo mandato na Câmara de Vereadores da cidade vizinha. Há de se frisar, no entanto, a mobilização de estratégias de diferenciação da ex-mulher, posteriores à condenação, como a mudança de partido político e a retirada do sobrenome, além da busca por formas de gerir a integração familiar e as relações pessoais herdadas. Por ocasião da candidatura do filho para um novo mandato no Legislativo Municipal, registrou em rede social:

Hoje é um dia especial, é o aniversário do meu filho Junior, um menino que se tornou um grande homem, de bons princípios, de caráter idôneo, um pai exemplar, um irmão carinhoso, um filho companheiro que já enfrentou muitas batalhas ao meu lado, e é por tudo isso que ele se tornou, que peço aos meus queridos amigos que os sonhos de meu filho continuem a percorrer no caminho que escolheu a seguir como vereador desta cidade, a qual é também

⁸³Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u4508.shtml>. Acesso em 7 fev 2017.

filho desta terra desde que nasceu. O amor realiza sonhos, e o meu filho é um idealizador que tem muito amor por Tramandaí. Parabéns meu filho amado por este dia, já na reta final de sua campanha eleitoral rumo a sua vitória, sucesso e felicidade 10123 Eu te amo muito filho.

Figura 6: Material de campanha do candidato a vereador. Transmissão de capital simbólico.



O candidato, em causa própria, em sua rede social, quando da busca pelo segundo mandato no Legislativo Municipal, demonstra mobilizar princípios de legitimação ligados à herança política e à vocação de ajudar as famílias, que o obrigam ao “envolvimento direto” pelo “bem estar da comunidade”:

Cresci no meio político e herdei de meus pais, Sessim e Custódia, a busca pelo bem estar da comunidade. Hoje, desempenho meu trabalho na Câmara de Vereadores, onde nestes quatro anos me dediquei pela nossa cidade e por você, especialmente na área da Saúde. Meu propósito é continuar esta luta pela nossa Tramandaí, dando seguimento às mais diversas iniciativas, a exemplo do que busquei no primeiro mandato, com as portas do gabinete permanentemente abertas, recebendo a todos e me envolvendo diretamente com as questões relevantes dos bairros e das famílias. Conto com seu apoio para levar adiante minha missão no Legislativo Municipal!

Episódio similar ocorreu na região sul do estado, de parte de ex-prefeito do PDT, em vias de ser declarado pela Justiça Eleitoral impedido de concorrer ao pleito de 2004 que, quando perguntado se a indicação da candidatura da filha advogada era uma tática, respondeu:

Qual é o filhote que a águia pega? O primeiro que mete a cabeça pra fora da toca. Sou macaco velho: deixa eles brigarem, deixa eles se desgastarem que eu venho por fora. Não sou bobo, isto é uma estratégia política. Lancei a Adriane, a minha candidata é a Adriane e tinha condições de ser e tenho certeza que ia fazer bonito.

A condenação de ex-prefeito do Vale do Taquari, que faleceu enquanto cumpria pena, de igual forma, não foi impeditiva para a carreira política do filho, atual prefeito, reeleito com a maior votação da história do município⁸⁴, depois de quatro tentativas nos pleitos ao Executivo Municipal. Essa trajetória ilustra o bem sucedido acúmulo do capital de relações pessoais herdado e realimentado constantemente através de sua multiplicação pelo investimento em outros recursos, especialmente o mérito profissional. Diante de uma disputa eleitoral em que os três candidatos tinham o mesmo sobrenome do ex-prefeito⁸⁵, saiu vitorioso o filho, advogado e pós-graduado em gestão pública, cuja campanha prometia “um governo focado no conhecimento técnico e na profissionalização das atividades públicas” e a instituição de um “modelo de planejamento estratégico, com indicadores de desempenho para cada uma das secretarias municipais”. Ademais, o caso demonstra as modalidades de construção de alianças com outras famílias de distintas posições sociais e suscita a problematização da consistência volátil das lealdades partidárias. Conforme o relato abaixo de um membro do governo, o pertencimento do ex-prefeito ao PSDB, do atual prefeito ao PMDB, ou o seu próprio ao PTB, são menos estruturantes das relações do que as afinidades, “a amizade e admiração”, que justificam seu retorno ao município. Conforme reportagem⁸⁶

O coordenador regional e presidente municipal do PTB assume no próximo dia 24 a Secretaria da Saúde de Estrela. A Prefeitura informou nesta segunda-feira, 17, que a decisão deveria ocorrer amanhã; mas hoje, por meio do Facebook, Schneider confirmou a indicação. “É com imenso prazer e honra que anuncio à população de Estrela que aceitei o convite do prefeito e, a partir da próxima segunda-feira (24), serei o novo titular da Secretaria da Saúde. Esse convite me fez pensar, refletir muito sobre minha carreira política. Ingressei na vida pública ainda muito jovem, elegendo-me vereador e, ao meu lado, tinha outro moço, um idealista, cheio de planos e vontade de fazer mais. Esse jovem chamava-se Gabriel Mallmann e posteriormente tornou-se prefeito de Estrela e eu tomei outro rumo e fui para capital. Tornei-me deputado estadual,

⁸⁴Disponível em <http://jornalng.com.br/noticias/ler/secoes-votacao-estrela-prefeitos-ng-impresso>. Acesso em 7 fev 2017.

⁸⁵ Disponível em <http://www.informativo.com.br/site/noticia/visualizar/id/83798/?Um-Mallmann-para-Estrela.html>. Acesso em 6 fev 2017.

⁸⁶Disponível em <http://www.informativo.com.br/site/noticia/visualizar/id/38978/?Elmar-Schneider-assume-Secretaria-da-Saude-de-Estrela-dia-24.html>. Acesso em 7 fev 2017.

presidente e diretor de estatal e secretaria respectivamente”. Ele relata sua trajetória e ações como deputado estadual e diz que a amizade e admiração pelo prefeito e sua ligação com a área da Saúde justificam a opção de voltar para Estrela, “de participar ativamente de um governo que acredito muito e que meu partido, PTB, faz parte.” Diz que fará uma gestão de reconstrução e renovação do sistema público de Saúde, em Estrela. “Garanto que farei desta secretaria uma ponte estreita entre a população e poder público. Quero uma pasta em que as pessoas se sintam acolhidas e respeitadas. Assim, contem comigo”.

Como demonstrado por Grill (2008, p. 76), o pertencimento a grupos familiares estabelecidos há tempo pauta modelos de conduta na medida em que, somado ao acesso a títulos, “acabam servindo de trunfos para as tentativas de estabelecer distinções em relação aos demais políticos e de proclamar um desempenho político ‘nobre’, ‘desinteressado’, ‘qualificado’”. Outro ex-prefeito de São Borja, cuja vinculação ao PDT vem desde seu pai, também ex-prefeito do mesmo município, explica os princípios de legitimação do exercício do poder como “direito e obrigação”. Com “sangue trabalhista nas veias”, segundo o próprio, reivindica o legado do pai, de Vargas, de Brizola, e constrói uma apresentação de si vinculada, por proximidade, com os altos quadros do partido. Sustenta⁸⁷ que as “críticas aos políticos não me atingem, pois minha história é transparente”, mas cogita abandonar os cargos eletivos, pois “dói ver o que alguns homens fazem (...) porém, não pode nos fazer perder o amor pela política sadia”.

Nasci em São Borja, terra dos presidentes Getúlio Vargas e João Goulart. Meu pai foi um dos fundadores do PDT e ex-prefeito da cidade (1986-1988). Em 1979, aos 13 anos, acompanhei o regresso de Leonel Brizola do exílio no Uruguai, pois meu pai era presidente da comissão provisória do PDT e coordenou a recepção a Brizola. Um ano depois, comecei a militar na juventude trabalhista do PDT, onde me filiei ao completar 18 anos. Na década de 1980, trabalhei diretamente com a então coordenadora da bancada do PDT na Assembleia, a presidente Dilma Rousseff. Eu era office-boy da assessoria superior do PDT. Trabalhei no Dmae na gestão do prefeito Alceu Collares e, em 1991, concluí o curso de Economia na PUC. Me pós-graduei nas áreas de gestão empresarial, hospitalar em Saúde e em metodologia do ensino superior. Em 1996, me candidatei à Câmara de minha cidade e fui reeleito como o vereador mais votado. Depois, me elegi prefeito e estou na segunda gestão.

De um município que faz divisa fluvial com o estado de Santa Catarina, no norte do estado, é oriunda uma família de políticos de trajetória ligada à migração de gaúchos para o estado do Mato Grosso. Lá, o ex-prefeito tem dois filhos envolvidos com o

⁸⁷Disponível em <http://www.correiodopovo.com.br/impressao.Asp?Noticia=345753>. Acesso em 7 fev 2017.

Executivo Municipal. Um deles, considerado braço direito do governador Pedro Taques, além de ser, segundo a revista Forbes, “o político mais rico do Brasil”⁸⁸, afirma ter conseguido “vencer na vida” por causa dos ensinamentos dos pais, o ex-prefeito e agricultor e uma professora. “A política era ensinada dentro de casa e na escola, moldando o caráter”: desde cedo teria “alimentado o desejo de um dia ocupar um cargo público para servir a sociedade”⁸⁹. Afirma também inspirar-se “na simplicidade” que foi o legado da trajetória de Brizola: “o meu passado, presente e futuro é o PDT. Pela minha história, inspirada no meu pai e no Brizola, vou pendurar as chuteiras no PDT”.

5.4 As redes de reciprocidades

Outro elemento não menos importante que estrutura a política municipal é o sistema de relações sociais produzido em torno do exercício do poder dos agentes locais. Assim como em Bezerra (1999), o referencial empírico aqui estudado igualmente demanda observar a atuação de deputados, tendo em vista a liberação de recursos públicos para os municípios e suas bases eleitorais. Trata-se de considerar “os laços complexos que se tecem” entre o poder local e o poder central, ou seja, entre as lideranças locais, os parlamentares e autoridades do governo. Percebe-se também a operância de fortes redes de interdependência, pautadas pelos códigos de reciprocidade característicos de relações diádicas (LANDÉ, 1977; BOISSEVAIN, 2003; WOLF, 1966).

Uma instância de inegável força para a convivialidade e o estabelecimento de vínculos de solidariedade entre os prefeitos do Rio Grande do Sul é a FAMURS, - a “casa dos municípios”-, pelo menos no que diz respeito aos temas referentes à “pauta municipalista”. Inúmeros prefeitos citados no banco de dados mobilizam a passagem pela diretoria da entidade como uma etapa da trajetória política e, por vezes⁹⁰, referem-se a ela como oportunidade de aperfeiçoamento. Não obstante, a associação também é espaço para disputas de poder e legitimidade política: o mesmo prefeito que saiu da presidência

⁸⁸Disponível em <http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=425318¬icia=considerado-prefeito-mais-rico-do-pais-pivetta-busca-reeleicao-com-r-349-milhoes-de-bens-declarados>. Acesso em 7 fev 2017.

⁸⁹ Disponível em <http://www.expressomt.com.br/matogrosso/otaviano-pivetta-fala-de-sucessao-2016-153307.html>. Acesso em 6 fev 2017.

⁹⁰Por exemplo, em <http://www.correiodopovo.com.br/impressao.Asp?Noticia=345753>. Acesso em 7 fev 2017.

da entidade mencionando o conhecimento lá aprendido foi objeto de denúncia⁹¹, por outro prefeito, de oferecimento de dinheiro em troca do favorecimento a uma empresa na licitação dos serviços de água e esgoto do município desse último.

Assim como Garraud (1994), em vez de categorias de alinhamento partidário ou ideológico, prefere-se aqui o uso da ideia de empresas políticas, a fim de melhor observar a permanência da capacidade de negociação e trocas, mais reveladora tanto das oposições internas quanto das rivalidades externas dos jogos políticos locais. Segundo apontam estudos sobre política no Brasil, a representação parece dever menos ao capital delegado do que ao capital pessoal, de modo a legitimar a estratégia de construção de reputações e o investimento em laços e vínculos de lealdade. Nesses termos, Bezerra (2013) demonstra como a representação é resultado dos esforços próprios e das ações individuais, promovendo um sistema de individualização dos serviços e obras públicas.

Figura 7: Material de campanha de candidato à reeleição a deputado federal, com depoimentos de agentes políticos locais, atestando apoio e recursos concedidos.

A presença de Padilha no Paranhana com R\$ 14 milhões em recursos ontem, hoje e sempre

Mais de R\$ 14 milhões para o Vale do Paranhana. Confira as verbas mais importantes trazidas por Padilha para o teu município:

ROLANDE
 Construção das pontes do Rolandinho ao Alto Rolante, do Centro ao Rolandinho, do Rio Branco a Linha H, da Areia a Boa Esperança, do Grassino a Piccadilly
 Construção de um bueiro duplo na localidade do Carta Galo
 Implantação de um Recreio Comunitário no colégio Hugo Ziemermann, bairro Rio Branco
 Sistema de abastecimento de água em bairros carentes
 Ampliação do Espaço Santo Antônio, na rua Armando B. Gumbel
 Instalação de Laboratório de Informática na biblioteca municipal
 Construção do Ginásio de Esportes, no bairro Rio Branco
 Asfalto das ruas do bairro Rolandinho
 Construção do Centro de Capacitação para 500 pessoas beneficiadas pelo Programa Bolsa Família
 Construção de um Posto de Saúde central na rua Conceição, bairro Piccadilly

TAQUARA
 Conclusão do Posto de Saúde, bairro Santa Maria
 Reforma do Posto de Saúde no distrito de Padilha
 Ampliação da Feira do Produtor, na rua Bento Gonçalves, Centro
 Aquisição de um caminhão furgão refrigerado para transportes de alimentos, da área rural (nos distritos) para o centro de distribuição da merenda escolar
 Aquisição de equipamentos destinados à formação e capacitação, com a implantação de um Telecentro Digital
 Aquisição de um trator para compor a parcerias agrícolas, atendendo a comunidades de 06 distritos

NOVA HARTZ
 Construção da quadra poliesportiva coberta

PAROBÉ
 Aquisição de equipamentos para as Unidades Básicas de Saúde 24 horas e Prá-Mãe, na rua Vera Cruz, Centro
 Construção do Centro de Geração de Renda, na rua Vera Cruz, Centro
 Ações sociais e comunitárias para população carente
 Obras de infraestrutura urbana
 Estruturação na rede de serviços de Atenção Básica de Saúde
 Desenvolvimento social e consiste a fome para população carente
 Promoção de inclusão produtiva
 Aquisição de móveis para todas as escolas do Ensino Médio, Fundamental e Infantil

IRGELINHA
 Estruturação nas Unidades de Atenção Especializada Hospital Bom Pastor
 Construção da quadra poliesportiva no Bairro Moimbo
 Apoio e estruturação da Unidade de Atenção Especializada em Saúde
 Estruturação da rede de Serviços de Atenção Básica de Saúde
 Apoio ao desenvolvimento no Ensino Médio
 Implantação de obras urbanas municipais
 Aquisição de aparelhos de informática para escolas municipais

TRES COROAS
 Canalização do Arroio Duque de Caxias
 Ban de asfalto na rua Brasil, bairro Linha Café Baixo até a RS115
 Cidreira na av. João Manoel Corêa
 Ampliação da Creche Amarguinhos da Vila Mariana
 Estruturação da rede de serviços de Atenção Básica de Saúde
 Reforma do Ginásio Municipal Armando Brusius
 Desenvolvimento de cursos de capacitação profissional nas áreas de informática e jardinagem para a população carente
 Reforma da Praça Francisco Leal
 Recapeamento asfáltico na avenida Santa Maria

RIOZINHO
 Aquisição de micro-ônibus para transporte de beneficiários do Programa Bolsa Família e mulheres do Interior para realização de cursos de capacitação
 Implantação e modernização de infraestrutura para o esporte recreativo na localidade de Alto Riozinho
 Aquisição de patrulha mecanizada
 Implantação e melhorias na infraestrutura urbana
 Promoção de inclusão produtiva

Depoimentos:

Vereador em Taquara, Fabiano Tschak Martz: "Falar na Padilha é pensar em recursos que foram ou serão investidos em Taquara. É o deputado da Padilha quem realizou que tanto o bairro Rio Grande do Sul, como a estrada do Tremar, pavimentação e qualificação de estradas entre, e que não tem um lugar histórico de criação pelo nosso município. Sempre sempre é lembrado pelo deputado Fabiano Tschak Martz com muito carinho. Desde a juventude, quando aqui estabam, fez amigos até os dias de hoje, quando atua e defende os interesses de Taquara e região do Congresso Nacional. São muitas obras e recursos investidos nas áreas de saúde, infraestrutura, assistência social e na promoção do inclusão produtiva, em prol de nossa comunidade. Assim, pela sua trabalho e dedicação de nossos casos, são razões que nos tornam o voto em Eliseu Padilha."

Presidente do Conselho, Jackson Fernandes Schmidt: "Padilha é o deputado que mais auxiliou o nosso município. Sempre presente em Irgejinho, trazendo recursos e atenção vivente. Um homem que é destaque no cenário da política nacional e que o povo de Irgejinho admira."

Vereador em Rolandinho, Edson Feller: "O prefeito de Paranhá por três mandatos e duas vezes presidente da Associação do Produtores do Vale do Rio dos Sinos, o que me permite afirmar com absoluta convicção e certeza que, dispendiosamente, o deputado que mais auxiliou e nasceu Padilha é Eliseu Padilha. Por esta razão, voto nele e peço votos para a sua reeleição."

Vereador em Rolandinho, Zé Padua: "Dentre tantas obras, as pontes que ligam nossos municípios foram construídas com recursos trazidos por Padilha. São S. Do Rolandinho ao Alto Rolante, do Centro ao Rolandinho, do Rio Branco a Linha H, da Areia a Boa Esperança, do Grassino a Piccadilly. E está vindo os recursos para a ponte mais importante de nosso município, ligando o Centro ao bairro Contraste. Ainda, a ponte de localidade de Boa Esperança e da Estrada de Morro das Raparigas, a ponte do Zé da Lira e a borregam da localidade de Mascoradã. Além dos patrulhas agrícolas e de recreio, um investimento que vale a pena é os 2 mil famílias do nosso vale. Padilha representa o crescimento de realizações em infraestrutura para nossa região. Ele é o lú de um futuro de novos investimentos."

Ex-prefeito de Rolandinho, Armande Bernart: "É que foi Padilha por duas vezes já que quando ele chegou aqui, ele trouxe recursos para melhorar as coisas em nosso município. Milhares de famílias, obras, creches..."

Vice-prefeito de Três Coroas, Luis Carlos Heilrich: "Toda a vez que Padilha foi chamado a interceder por Três Coroas e pelo Vale do Paranhana em seu governo, Padilha nunca nos falhou. Cerca de 70% das emendas conquistadas por nosso município vieram dele. E por este motivo que coordenamos a campanha do Deputado Eliseu Padilha no Paranhana. Ele representa coerência, lealdade e certeza de novos investimentos."

Uma das formas de observar a personalização das obras públicas e o investimento nos vínculos de lealdade e dependência com figuras do partido, da região ou dos governos centrais melhor posicionadas no sistema de distribuição dos recursos

⁹¹Disponível em <http://jcrs.uol.com.br/site/noticia.php?codn=97811>. Acesso em 8 fev 2017.

públicos é acompanhar de que modo se constrói a apresentação do recebimento das verbas destinadas aos municípios. Conforme Bezerra (2004), as ações parlamentares adquirem sentido na medida em que podem ser capitalizadas para futuras disputas eleitorais. Os exemplos elencados a seguir envolvem, todos, prefeitos da base de dados e demonstram, de modo mais ou menos explícito, os princípios que conformam as concepções legitimadas da política local.

Inicialmente, é de praxe às administrações municipais darem publicidade aos projetos beneficiados pela concessão de recursos estaduais ou federais mencionando, impreterivelmente, o parlamentar cuja emenda permitiu o repasse. Por exemplo, a imprensa local de um município da região da Serra anuncia⁹² que “o Deputado Federal X destinou à Gramado recursos no valor de R\$ 163.360,00 para serem investidos na agricultura do município”. Vê-se a participação de inúmeros agentes políticos locais do partido do deputado federal no momento da entrega do ofício de destinação da emenda, bem como o reconhecimento na fala do prefeito, o qual é de outro partido, de que o deputado “tem sido um parceiro do nosso município”.

Similar é a situação⁹³ do prefeito de um município beneficiado por autorização de investimento de R\$ 31,3 milhões pela governadora Yeda Crusius (PSDB) para o Daer iniciar os serviços de pavimentação dos acessos dos municípios de Mariana Pimentel, Cerro Grande do Sul e Sertão Santana. Segundo o prefeito, cujo partido compunha a base de apoio ao governo até a eclosão do escândalo do Detran, “a governadora tomou as rédeas deste Estado. Sou prefeito reeleito e constato um serviço técnico especializado, que não leva em consideração número de eleitores nem partido político do prefeito”. A oportunidade ainda permitiu à governadora, cuja imagem estava desgastada pelo desvelamento do esquema, confrontar as suspeições e impor o seu registro da política:

Gosto de ir aos lugares quando tenho algo concreto a oferecer. Não gosto de manipular a confiança das pessoas. O nosso governo nasceu municipalista e se organizou regionalmente. Trabalhamos com números de verdade e fazemos governo de gestão. Fomos eleitos para fazer a reestruturação do Estado. Basta buscar informação, que os indicadores são incontestáveis: o trabalho aparece, e o povo percebe.

⁹²Disponível em <http://gramado.rs.gov.br/noticia/324/gramado-recebe-emenda-do-deputado-federal->. Acesso em 7 fev 2017.

⁹³Disponível em http://blogdoalexsoares.blogspot.com.br/2009_11_01_archive.html. Acesso em 7 fev de 2017.

Diante da falta de capacidade para oferecer um “ambiente confortável às crianças” de Tupanci do Sul, “os representantes públicos do município se mobilizaram para conquistar recursos junto ao Governo Federal para a construção de uma nova escola”. Segundo informa o site⁹⁴ do PTB, o deputado federal Y “não mediu esforços para que R\$ 930.369,93 fossem liberados” para a construção de nova escola que, conforme o prefeito do PMDB, está dentro do cronograma. Para o deputado Y, “é uma honra poder auxiliar a cidade na realização desse sonho. Investir em educação deve ser a prioridade de todos os governantes”.

Em Nonoai, o prefeito assinou dois contratos de repasse da Caixa Econômica Federal de recursos para agricultura e esporte. De acordo com a nota⁹⁵ da prefeitura, os repasses são provenientes de emenda parlamentar de um deputado federal do PT “no valor de R\$ 97.500,00 para aquisição de equipamentos para Patrulha Agrícola e Automóvel utilitário”. A outra emenda, de deputado federal do PP “no valor de R\$ 487.500,00, será destinada à construção da segunda etapa do Ginásio de Esportes”. Já o apoio do líder da bancada do PTB na Assembleia resultou na entrega de ambulância para a cidade de Crissiumal e convênio com governo do estado, segundo informa o site da ALRS⁹⁶. Presenciaram o evento de entrega das chaves do veículo o prefeito (PSB) e o vice-prefeito (PP), além da primeira-dama e secretária de Assistência Social, o secretário de Obras, o secretário adjunto da Educação e o assessor da Câmara Municipal.

⁹⁴ Disponível em <http://ptbrs.org.br/nova-escola-de-tupanci-sul-atinge-50-de-obras-concluidas/#.WJtKTLYrL-Y>. Acesso em 8 fev 2017.

⁹⁵ Disponível em <http://ns1.nonoai.rs.gov.br/novo/?p=3206>. Acesso em 8 fev 2017.

⁹⁶ Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/Default.aspx?IdMateria=292416>. Acesso em 8 fev 2017.

Figura 8: Entrega de ambulância adquirida por recurso público através do deputado federal.



O mesmo deputado do PTB foi até a administração municipal de Mato Queimado para uma reunião⁹⁷ “sobre novos projetos voltados às áreas de Agricultura e Saúde”. Participaram o prefeito (PP) e o vice-prefeito (PTB), um vereador (PTB) e uma vereadora suplente (PTB). Conforme o vice, “o deputado é sempre nosso parceiro e buscamos o apoio do parlamentar para os encaminhamentos dos nossos pleitos junto ao governo estadual e também na esfera federal”.

Outro deputado estadual, também do PTB, esteve em Progresso para reunir-se⁹⁸ com o prefeito (PP) e seu vice, que pleiteavam apoio com vistas a conseguir recursos para a aquisição de máquinas para as comunidades da cidade. O deputado estadual afirmou intenção de colaborar “sempre com o crescimento do município” e disponibilizou seu gabinete “no sentido de auxiliar na busca de emendas para Progresso, através de parceria com o deputado federal N (PTB)”. O deputado federal em questão é o pai do deputado estadual. Também participaram do encontro em Progresso dois “vereadores trabalhistas” e o secretário de Obras, Viação, Serviços Públicos e Trânsito.

⁹⁷Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdOrigem/1/IdMateria/297650/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em 8 fev 2017.

⁹⁸Disponível em <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/IdOrigem/1/IdMateria/287890/language/pt-BR/Default.aspx>. Acesso em 8 fev 2017.

Para um jornal local de São Sepé⁹⁹, a conquista de uma emenda parlamentar no valor de R\$ 108 mil é a reiteração pelo deputado federal L (PP) de seu compromisso com o município de São Sepé. Em parceria com um vereador do PP, o prefeito (PP) e um apoiador conquistaram um “caminhão a diesel com potência mínima de 160 CV equipado com carroceria metálica com capacidade de carga mínima de 5.000 kg, para o atendimento aos pequenos agricultores do município”. Conforme a publicação, “em seu terceiro mandato, o deputado mantém constante trabalho em defesa da agricultura, bem como da saúde, infraestrutura e outras áreas estratégicas para o desenvolvimento dos municípios gaúchos”, tendo já destinado “montante superior a R\$ 250 mil para benfeitorias em favor da comunidade de São Sepé”.

Além da individualização dos serviços e da construção da imagem de benevolência na concessão dos recursos, produz dividendos para ambos a estratégia de vinculação em redes de apoio mútuo, em que o parlamentar fornece as verbas e o eleito local garante a base de apoio político, atuando como uma espécie de cabo eleitoral do deputado junto às localidades. Essas ocasiões são frequentemente registradas por fotografias, que além dos responsáveis diretos pela liberação dos recursos, também costumam incluir uma série de agentes que mobilizam o momento para demonstrar alianças e proximidades com os definidores da política naquela localidade.

No contexto da Quarta Câmara, um prefeito que angarie uma rede de sustentação política, que lhe permita pleitear um cargo parlamentar, além de alterar sua posição nessa complexa trama de demandas e empenhos, termina por sair da alçada do tribunal e perder o “foro privilegiado” de julgamento dos prefeitos no estado. É precisamente o caso de pelo menos cinco prefeitos do banco: Paulo Artur Ritzel e Alceu Moreira da Silva, ambos do PMDB, Luiz Carlos Heinze e Renato Delmar Molling, ambos do PP. Todos elegeram-se deputados federais, e a Quarta Câmara declinou da competência, encaminhando os processos ao STF. Do PTB, Sergio Ivan Moraes foi eleito deputado estadual e, na ocasião, depois de impasse, foi definida a remessa para o órgão especial do tribunal de Justiça.

⁹⁹Disponível em <http://osepeense.com/sao-sepe-recebe-recurso-para-area-da-agricultura/>. Acesso em 8 fev 2017.

5.5 O clientelismo

Em que pese a classificação de certas práticas como “clientelistas” implicar a mobilização de princípios morais e a codificação jurídica dos atos “desviantes”, evidentemente, uma das lógicas que permeia os modos de fazer política local dos agentes denunciados junto à Quarta Câmara é oficiosa. Consideramos, amparados na literatura, que é da essência do *métier* político dos eleitos o domínio da lógica personalista e o trabalho de proximidade com os eleitores. Diferentemente da Ciência Política dominante, discorda-se que esse padrão seja causado pela presença de grupos “culturalmente inclinados” à busca de atalhos como estratégia individual ou familiar para as trocas políticas ou ainda que acarrete obstáculos ao desenvolvimento político e promova outras patologias mais severas, como a corrupção.

No entanto, é manifesto que a conformação do espaço jurídico, político e institucional do Rio Grande do Sul favorece a denúncia e a criminalização das relações de interconhecimento regidas por obrigações e reciprocidade travadas nos municípios. Este trabalho parte da constatação de que a *mise en forme* jurídica das práticas políticas em contextos de proximidade, muitas vezes, é forma de classificação da política mobilizada pelos agentes como instrumento de crítica, desqualificação e deslegitimação na disputa pelo poder. Entre as formas de acusação, o clientelismo, a compra de votos, o aparelhamento das administrações, a contratação de partidários e parentes, o uso da máquina pública em proveito particular e o desvio de recursos conformam o universo de possibilidades de denúncia regulado por princípios morais mobilizados de modo contraditório pelos atores engajados nessa relação e por aqueles exteriores a ela, que a denunciam como desviante ou patológica (COMBES; VOMMARO, 2015).

Como se viu no capítulo precedente, nem só de julgamentos de corrupção avança a pauta da Quarta Câmara Criminal, eis que por lá passam uma série de casos de crimes comuns que não dizem respeito ao exercício do cargo. Sobre as matérias que concernem à administração pública, destacam-se as seguintes no universo de denúncias oferecidas contra práticas criticadas da política local, porque desacreditadas, consideradas inferiores ou definidas como criminais, além daquelas constantes no Quadro que mostra a frequência de denúncias e condenações por tipos de crime do

capítulo anterior. Mais do que sublinhar as definições jurídicas, como o capítulo antecedente exigiu que se fizesse, pretende-se aqui destacar alguns exemplos das práticas concretas que foram retiradas do contexto político para passarem a ser pautadas pela lógica jurídica.

Denúncias de compra de votos, apesar de serem matéria eleitoral, também são trazidas até o espaço da Quarta Câmara. A discussão jurídica da política, no entanto, sempre compreende o eleitor como a parte fragilizada e vítima, muito embora saiba-se que nos casos concretos os eleitores tendem a desenvolver mecanismos para se resguardar e obter vantagens, como por exemplo negociar apoio com vários candidatos. Em Bom Princípio, um prefeito era acusado de procurar uma eleitora para oferecer-lhe, por intermédio de empresa familiar, material de construção, que lhe foi entregue posteriormente, em troca de seu voto. Um partido político teria inclusive juntado ao processo declaração da eleitora, confirmando a suspeita. Já em Tavares, 600 cestas de Páscoa, ranchos e brinquedos teriam sido pagos com a verba de creche, porque funcionários teriam comprovado que constavam na nota das licitações, porém, ao contrário de serem entregues na creche, foram distribuídas na praça, “no palanque oficial, onde se encontrava o prefeito e o secretariado”, importando para os denunciante em autopromoção.

Figura 9: Prefeito e funcionários vão à praia em ônibus da Secretaria de Saúde¹⁰⁰.



¹⁰⁰ Fonte: <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticia/2010/02/mp-vai-investigar-viagem-do-prefeito-de-barracao-2799013.html#showNoticia=SE9icmM+dCM3ODMxNTE0MjMyODc2MTc5NDU2QT0oMjA2MDg2NzUwNDgyNzc2NDQzNitKZjIyOTA0NTE0NDI1NDIwNTEzMjhBWVJpVHQ+XXx0bHV6eWx3Nkg=>. Acesso em 11 jun. 2017.

Em Salvador do Sul, um prefeito foi denunciado por transferir para localidade de difícil acesso uma funcionária de escola municipal por motivo político. O suposto “rancor”, segundo a vítima, dava-se pelo fato de ela ter sido secretária de Educação no governo anterior, ter feito campanha contra o prefeito, e ser vereadora da oposição. No município de Lagoão, um prefeito foi acusado de solicitar a fornecedor do município, sob ameaça de romper os contratos, comissão de 15% num ano e de 10% no subsequente. Em Aratiba, a acusação de concussão e crime de responsabilidade versava sobre acordo prévio para pagamento ao prefeito de 20% sobre os valores recebidos pela empresa contratada.

Triunfo teve um prefeito denunciado por exigir pagamento de cerca de metade do salário de funcionário da prefeitura (inicialmente R\$ 250,00 e, a seguir, R\$ 1.000,00), que recebia como cargo comissionado, demissível a qualquer tempo, lotado primeiro na serralheria e, posteriormente, na Secretaria Municipal de Saúde, como condição ilícita e gravosa de sua permanência no serviço público municipal. Segundo o prefeito “tudo não passara de uma falsa acusação engendrada pela vítima, motivada por divergências políticas partidárias”.

Em Cidreira, mais recentemente, uma prefeita foi acusada de usar aparelho celular da administração em caráter particular com o objetivo de inviabilizar a localização ou o paradeiro do seu ex-marido, um ex-prefeito condenado por crime de responsabilidade, que se encontrava foragido. A acusação incluía ainda o desvio de R\$ 9.129,64, valor utilizado para efetuar os pagamentos das tarifas telefônicas.

A lógica política, diferente daquela do direito, de acordo com o que se vê nos casos, é enunciada variando desde despreparo, descaso ou mesmo dissimulação das práticas desviantes, possibilitando ainda outras inúmeras formas de contestação (LEMIEUX, 2007). De Arroio do Sal vem exemplo de transação colusiva com desvios de R\$ 18.130,65, em proveito alheio - dos contribuintes do município, conforme descreve o relatório:

Na ocasião, foram quitados, com dinheiro dos cofres públicos, débitos de IPTU de diversos munícipes, com o fim de garantir prestígio político ao mandatário daquele Município e a seu Partido Político. Para perfectibilizar o esquema, os denunciados contataram com alguns dos beneficiados pelo pagamento, pedindo que estes entregassem seus carnês de IPTU ou os

levassem até a Prefeitura, a fim de que fosse “dado um jeito” nos débitos. (...) O réu determinava, previamente, que fossem confeccionadas ordens de pagamento, em branco, à empresa de propriedade do denunciado. Este último, por sua vez, assinava as ordens de pagamento, em branco, bem como forneceu um talão de notas fiscais em branco, para possibilitar a utilização indevida que os denunciados deliberassem. A fim de encobrir eventuais “furos” nas contas públicas, os denunciados João Luiz e Elmo providenciavam atestados falsos, da Comissão Municipal de Vistorias, de obras concluídas pela empresa. Os ajustes de débitos foram efetuados mediante a utilização de nota fiscal e lançamento contábil correspondentes a contrato administrativo, referente à licitação para execução de serviços de mão-de-obra na drenagem da Avenida Interpraia, modalidade convite. Foram liquidados débitos de 27 contribuintes, no valor acima referido.

5.6 A gestão e o bom governo

O último perfil de prefeito entre os relacionados no banco de dados é aquele que desenvolve, a partir da experiência política local, uma espécie de atuação orientada para auxiliar outros agentes políticos ou empresariais locais. Alinhado com a ideia cada vez mais difundida de que a política deveria ser o espaço da “eficiência” da “gestão” pública, alguns políticos denunciados à Quarta Câmara Criminal preocupam-se em publicizar os eventuais prêmios e destaques que receberam por seus mandatos, investindo na construção de si como “manager” e exemplo a ser observado. Não é raro perceber, acompanhando as trajetórias de vida após o fim do mandato, que alguns reconvertem o capital de relações pessoais acumulado, combinado ao “aprendizado” proporcionado pelo cargo público, para tornarem-se “assessores” ou “consultores”. Mais frequente ainda é o número de ex-prefeitos que passam a investir no tema da gestão pública como objeto de estudos ou de trabalho. Muitas vezes, a realização de um curso ou de uma pós-graduação na área de gestão confere maior legitimidade, logo, é mais um trunfo a “habilitar” o ex-prefeito para a atuação em institutos, associações ou governos controlados por seu partido e aliados.

Os prêmios, que teriam por papel chancelar a gestão, por meio da avaliação de alguma instituição externa às questões e disputas municipais, têm uso de arma na luta política, na medida em que operam a transferência da reputação e do reconhecimento de quem o outorga para o prefeito premiado. Um exemplo típico de uso de premiações para a distinção política e consagração dos premiados é o caso do Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor, compreendido por alguns agentes do meio como um “reconhecimento

nacional”. Pela lógica da instituição que o promove, o prêmio valoriza iniciativas de “desburocratização” e facilitação para a instalação de empreendimentos econômicos em vistas ao “desenvolvimento”. O prêmio conta com o apoio da FAMURS e do SEBRAE/RS, no estado. Na edição de 2008, que recebeu 212 inscrições, dois prefeitos do universo da tese foram contemplados com o referido prêmio: Pedro Henrique Bertolucci, por Gramado, e José Hilário Junges, que já havia recebido o mesmo título em 2005, por Tupandi.

A Prefeitura Municipal de Gramado impulsiona a criação e a regularização de micro e pequenas empresas por meio da Redução de Taxa de Alvará de Vistoria e Alvará Provisório. A medida cria um ambiente favorável ao empreendedorismo, viabilizando desconto de 20% na taxa e na concessão do alvará provisório. Esse mecanismo legal de desoneração tributária beneficia 445 micro e pequenas empresas e fomenta o desenvolvimento sustentável local. Bertolucci acredita que vencer a etapa nacional foi um grande reconhecimento ao esforço de toda a comunidade, pois as ações elencadas no projeto geram resultados positivos para toda a sociedade local. “Nossas ações possuem caráter inovador e incrementam o desenvolvimento de micro e pequenas empresas em Gramado e na região das Hortênsias, sendo exemplo para o Estado do Rio Grande do Sul e para o País”, afirma.

O prefeito de Tupandi, José Hilário Junges, vencedor da edição 2005 do prêmio como melhor projeto da Região Sul do País, e destaque nesta edição em duas categorias no Estado, venceu a etapa nacional na categoria Acesso ao Crédito para Micro e Pequenas Empresas. “Estamos muito satisfeitos com essa premiação, pois um projeto inédito e importante no estímulo ao empreendedorismo como o nosso pode servir de modelo para outros estados brasileiros”, afirma Junges. A Prefeitura de Tupandi criou os Programas de Incentivos para a Agropecuária, Indústria, Comércio e Prestadores de Serviços, facilitando o acesso a linhas de crédito a mais de 600 empresas e produtores rurais, aumentando assim a arrecadação de ICMS em 415,69% desde a implantação do projeto¹⁰¹.

Em 2007, o prefeito de Tupandi havia sido objeto de pesquisa¹⁰² publicada pela Fundação Getúlio Vargas em virtude de um programa que criou um fundo para o desenvolvimento agrícola no município. Ao Projeto Conexão Local da FGV, descreve sua biografia como o aprendizado “desde cedo da importância do trabalho”. Por causa do colégio jesuíta onde estudava, teve contato com “conhecimentos tecnológicos” para o trabalho com a terra, o que o levou a optar pelo trabalho com agricultura. Depois de um trabalho na propriedade rural de larga escala de um japonês “do qual se tornou amigo”,

¹⁰¹Disponível

em http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/index.php?option=com_noticia&task=noticias_detalhes&Itemid=38&id=6347. Acesso em 6 fev 2017.

¹⁰²Disponível em <http://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/tupandi.pdf>. Acesso em 6 fev 2017.

teve a “chance”, através de organização católica, de realizar uma viagem “patrocinada pelo governo do estado do Rio Grande do Sul” para a Alemanha, onde “aprendeu muito sobre a agricultura e alta produtividade”. Seu sucesso nos negócios é atribuído aos benefícios do retorno: “na volta para o Brasil, a cada um dos jovens intercambistas era doada uma propriedade equivalente a 300 hectares de terra no estado do Mato Grosso. A pedido da mãe, Hilário não aceitou”. Mesmo assim, foi beneficiado “recebendo matrizes de suínos de raça apurada”, dando início à criação de suínos reprodutores, que viriam a ser negociados “com criadores do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul”.

Já em 2016, a edição do prêmio¹⁰³ Prefeito Empreendedor foi concedida a Nestor Tissot, também prefeito de Gramado. De acordo com ele, “o projeto ‘A Pequena Empresa & O Melhor Destino Turístico do Brasil - Uma parceria de Sucesso!’ é muito expressivo para a economia do município e representa uma grande ação de fomento aos pequenos negócios do interior”. Conforme os criadores do evento, “Gramado é diferente porque se organizou para explorar o turismo e não o turista”. Além disso, o assentimento dos organizadores se manifesta na declaração: “o feito é resultado de um trabalho sério e que traz benefícios para toda a comunidade(...) Tissot é um gestor muito capaz e que está sempre vislumbrando ações que propiciam um ambiente adequado ao fortalecimento das MPEs”.

Há ocasiões em que o reconhecimento da conformidade da gestão com as diretrizes dos órgãos de controle também é divulgado como distinção. A avaliação pelo Tribunal de Contas de transparência nos sites dos Executivos e Legislativos do Rio Grande do Sul é exemplo: “a pesquisa abordou 88 itens de controle por meio dos quais é verificado o atendimento, pelos entes públicos, dos preceitos da Lei de Acesso à Informação e da Lei de Responsabilidade Fiscal”. Dos 498 municípios do estado, apenas 76 receberam o prêmio. Para um prefeito da região metropolitana contemplado, o “reconhecimento é um reflexo da política adotada pela administração municipal”.

Nós governamos para os munícipes. Desta forma, a transparência e o acesso à informação são fundamentais nesse processo democrático. Nossa gestão governa para a comunidade e com a comunidade.

Outras premiações, no entanto, não são recebidas como a honraria que

¹⁰³Disponível em <http://www.sebrae-rs.com.br/index.php/noticia/3840-nestor-tissot-e-prefeito-empendedor>. Acesso em 6 fev 2017.

pretendem ser às localidades. É o caso de um prefeito de município do Vale do Taquari, que precisou justificar¹⁰⁴ os R\$ 7 mil de inscrição e passagem para receber um prêmio ao qual se atribuiu origem duvidosa.

Mais do que no mero reconhecimento, o perfil managerial manifesta-se também no envolvimento do agente político com algum instituto ou associação cujo propósito político, econômico ou educativo consista em promover a “gestão pública”. Tal pertencimento pode levar à saída da política, a exemplo do caso do ex-prefeito de Erval Grande, contador e dono de empresa fundada em 1992, cujos serviços oferecidos incluem contabilidade eleitoral, contabilidade pública e consultoria para o setor público. É autor do Manual Técnico de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que disponibiliza aos seus alunos do curso de Ciências Contábeis numa universidade do oeste de Santa Catarina, onde ministra a disciplina de Orçamento Público. Segundo informações próprias numa rede social, partiu de sua empresa a solicitação “para que a Confederação Nacional de Municípios intercedesse junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação para estender o prazo de inserção de dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação, exercício de 2016”, de modo a evitar as possíveis penalidades pelo não cumprimento do prazo.

O fim da carreira política também deu-se para um ex-prefeito de Arambaré, que reside em Brasília, onde há 8 anos é diretor presidente do Instituto Educação e Gestão Pública. Primando por um “Programa de Qualificação e de Assistência Técnica Municipal”, o instituto promove “cursos de capacitação para gestores e técnicos municipais, a divulgação da Central de Licitações e Contratos e as providências relativas ao Seminário Internacional Educidades – Cidades da Educação, tendo como tema central a gestão da qualidade na educação”. Foi por igualmente 8 anos diretor executivo da Associação Brasileira de Municípios (ABM), ocasião em que propôs “alteração na Lei de Responsabilidade Fiscal para aumentar os investimentos das prefeituras”. Segundo estudo feito pela ABM, os municípios gastam “5% de seu orçamento para custear serviços que originalmente são dos estados ou da União; enquanto a maioria dos municípios deixa de executar políticas públicas por falta de recursos”.

Hoje, o ex-prefeito de Arambaré também é colunista de um periódico sobre

¹⁰⁴Disponível em <http://www.jornalahora.com.br/2015/06/12/prefeito-gasta-r-7-mil-para-ganhar-premio/>. Acesso em 6 fev 2017.

Educação. Escreveu, entre outros, os artigos: Plano Nacional de Educação, Educidades e as Metas Educativas 2021; Eficácia não deve estar dissociada do ensino de valores; Custo da Educação e metas; Liderança para a mudança; O desafio do controle e da qualificação da gestão; Gestão do planejamento; Qual o futuro da gestão pública?, Ética, gestão e governança. Neles, defende princípios da administração pública proba e sugere soluções de monitoramento e controle:

Uma nova governabilidade dependerá do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, da sua capacidade de gestão (governança) e também da recuperação das bases de legitimidade e de eficácia social. Por fim, não restam dúvidas de que alguns princípios são norteadores e indispensáveis à nova concepção de governança, destacando-se, além da publicidade, da impessoalidade, da eficácia, da transparência e da legalidade, os que se referem à proporcionalidade dos meios e à razoabilidade dos fins. Tais fundamentos não colidem em nenhum instante, não permitindo que se abra mão da aplicação de instrumentos gerenciais de planejamento e de gestão centrada em resultados. (...) Qualquer sistema de controle deverá assegurar não apenas a medição de resultados, o desempenho orçamentário e financeiro e o uso do planejamento, como também estabelecer diretrizes que potencializem o atendimento dos fins com o emprego de meios legais e moralmente aceitáveis, sem ferir a autonomia e a possibilidade de discricionariedade, que é inerente à prerrogativa de governar. O emprego de sistemas de monitoramento e de avaliação serve para ratificar não apenas um direito que a sociedade possui em relação a uma boa gestão dos recursos, mas também concretizar a possibilidade de que os gestores expressem a motivação que embasa seus atos e possam aferir se estes atendem aos fins públicos a que se destinam. (...) Diante de tantas perplexidades e indagações com relação ao futuro da política e a possibilidade de que vicejem saudáveis práticas de governo, fica evidente que necessitamos, cada vez mais, contar com a postura de líderes que, além de possuírem o poder da autoridade, devem deter a autoridade e a serenidade para o exercício do poder. Autoridade legítima, baseada em reconhecimento e aceitação, e que sirva para conduzir as organizações não apenas para o pleno cumprimento dos ditames legais, mas também para a adesão a procedimentos de gestão e ao emprego de recursos que estejam em consonância com os ditames da moralidade e do interesse público.

Ainda que a tendência managerial domine o *ethos* e o discurso dos prefeitos que reconvertem seus esforços profissionais em direção à trajetória de assessoramento ao setor público, não se pode deduzir que haja simplesmente uma propensão à tecnicização e ao esvaziamento político das administrações municipais. Outro exemplo de transferência do capital eleitoral para a esfera das assessorias é de um ex-prefeito de Ronda Alta e Ibirapuitã, cuja trajetória deve muito às comunidades eclesiais de base e ao movimento de trabalhadores rurais. Por mais que tenha sido conselheiro da ABM, seu modelo de consultoria é pautado por temas “da esquerda”, é o caso de quando apresenta-se como diretor executivo do Consórcio de Inclusão Social Produtiva e direciona seus

programas ao desenvolvimento agrário, agricultura familiar e à elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico. Entretanto, não impede que igualmente atue por meio de lógica personalista da política “tradicional”, apresentando-se como um intermediário entre as prefeituras e o governo central que autoriza o repasse dos recursos. Sua página em uma rede social ilustra:

As 15:30h encontro na prefeitura do município X, no gabinete do Prefeito. Da mesma forma o assunto versou sobre apoio financeiro e logístico conseguido junto ao governo Federal, para investimento em famílias de baixa renda beneficiários do programa bolsa família e Cadunico, Inclusão Social Produtivo, capacitação pelo programa PRONATEC, autarquia para assumir administração da água nos três municípios e produção de peixe.

Evento no município de dia 14/08/12, com a presença de Prefeitos, aproximadamente 700 pessoa do município e região; secretario de estado e infraestrutura Beto Albuquerque, assinou liberação da construção asfáltica de Ibirapuitã a Nicolau com início imediato, Mais 5 milhões construção da ponte na barragem de Ernestina. Administração esta entre as prefeituras por mim assistidas.

Muito embora os institutos de gestão construam uma imagem social de assessoramento em prol da qualificação da administração pública, não exime que sejam objeto de denúncias também. Um exemplo ocorrido em Imbé vincula como réu, na Quarta Câmara Criminal, o Instituto Brasileiro de Apoio à Modernização Administrativa (IBRAMA), pois, supostamente “agindo em comunhão de esforços e de vontades, mediante ajuste e simulação, desviaram, em proveito dos últimos, rendas públicas no valor de R\$ 140.089,80”.

Além dos destaques e das consultorias, há prefeitos que se engajam num processo de legitimação “intelectual” em torno do tema da gestão pública. É o caso dos que investem em formação acadêmica e produção de obras vinculadas ao assunto. Por exemplo, um ex-prefeito de São Jerônimo, pós-graduado em Administração e Planejamento pela ULBRA e professor do curso de Direito da ULBRA São Jerônimo, é autor do livro “Responsabilidade do Prefeito Municipal”, publicado em 1998 pela editora Livraria do Advogado. Sua sinopse descreve que o objeto do livro são as “questões polêmicas que os administradores poderão enfrentar”, estudadas “de forma clara e objetiva, fazendo a indispensável fusão entre a teoria e a prática, tornando a obra indispensável aos lidadores do Direito e aos administradores municipais”.

Esforços de investimentos em formação, do mesmo modo, também já foram objeto de suspeição junto à Quarta Câmara: um prefeito de Santana da Boa Vista, por exemplo, foi denunciado porque supostamente

desviou renda pública do Município, em proveito próprio, consistente em determinar e realizar o pagamento de mensalidade de curso de pós-graduação, “Gerente de Cidade”, organizado pela empresa Brasil Sul – Congressos, Promoções e Turismo Ltda. e pela Fundação Armando Alvares Penteado, assim como diárias em seu favor e do motorista da Prefeitura, em seus deslocamentos desde a sede daquele Município até esta Capital, onde era ministrado dito curso, utilizando-se, ainda, do veículo oficial da Prefeitura Municipal e do combustível custeado pela municipalidade, resultando em um ganho indevido e ilícito, em prejuízo do erário público, estimado no total de R\$ 7.923,01 (sete mil novecentos e vinte e três reais, com um centavo).

Tal como na situação apresentada por Bezes (2012), em que o caráter científico e as inovações em gestão pública costumam ser ressaltadas em detrimento da compreensão das condições nacionais de produção e/ou importação dos princípios e das técnicas agregadas, é importante entender de que modo a figura do prefeito-gestor, que o tribunal pretende implementar para “qualificar” a política local no Rio Grande do Sul, ajuda na compreensão do ganho de poder simbólico dos consultores/assessores das prefeituras municipais.

Todavia, pretender estender a aplicação do modelo-ideal de gestão pública eficaz do mundo dos julgamentos para o espaço político implicaria desprezar a complexidade das lógicas da estrutura política local. Conforme Coradini (1998), por mais que os países não ocidentais importem filosofias e tecnologias, as concepções e práticas destes seguem baseadas no exercício político visto como doação, e na luta política como competição carismática. Nesses países periféricos, como o Brasil, operam princípios de reciprocidade e dom e as diferenciações sociais entre representantes e representados são naturalizadas.

CAPÍTULO 6 - USOS DA MORALIZAÇÃO POLÍTICA

Diante do declarado objetivo institucional da Quarta Câmara, de promover a pedagogia da coisa pública junto aos prefeitos e demais agentes políticos do Rio Grande do Sul, forçoso é considerar que esse movimento de institucionalização do controle dos Executivos Municipais produz, ainda, uma variedade de efeitos, desde o reposicionamento dos agentes no espaço político até resultados econômicos no mercado de funções relacionadas à definição da política, na medida em que qualifica a contratação de determinados agentes como verdadeiro requisito para a “boa governança”.

6.1 Tipos de defesa

Um dos primeiros efeitos percebidos da atuação dos advogados de defesa dos prefeitos acusados do cometimento de crimes no Rio Grande do Sul é a alta concentração entre poucos escritórios. Conforme visto anteriormente, os relatos dos juízes de prefeitos consideram que um efeito da 4CC foi ter munido o espaço político no estado de um “bom corpo de advogados” para assessorar os prefeitos (MACHADO, 2002, p. 202). Se antes os prefeitos eram tecnicamente mal assessorados, são os advogados que primeiramente atuam na mediação entre as “novas exigências” legais e as atividades pragmáticas das prefeituras.

Para os 2.206 julgamentos, há registro de 685 advogados cadastrados no banco de dados como “primeiro advogado”. Optou-se pelo preenchimento até o quarto advogado cadastrado em cada caso, sendo que o “primeiro advogado”, a constar nos dados do sistema de jurisprudência do tribunal, na ampla maioria dos casos, é o advogado a mais tempo inscrito na OAB, entre os que compõem aquela banca de defesa. Desses 685 que lideraram a defesa dos prefeitos junto à Quarta Câmara Criminal, 23 deles respondem por quase 30% do total dos processos, importando em relativa especialização.

Quadro 9: Primeiro Advogado com mais de dez cadastros no sistema de acompanhamento processual, por quantidade de vezes em que atuou (1992-2016).

Advogado	Frequência
Marco Aurelio Costa Moreira De Oliveira	83
Oscar Breno Stahnke	74
Roberto Chiele	69
Maritania Lucia Dallagnol	61
Valdir Boniatti	38
Tania Jussara Miroslaw Grigorieff	36
Luiz Melibio Uiracaba Machado	26
Cesar Luis Baumgratz	23
Paulo Adil Ferenci	23
Nereu Lima	21
Joao Affonso Da Camara Canto	19
Gladimir Chiele	19
Ruy Armando Gessinger	16
Gilberto Niederauer Correa	14
Nelson Egon Geiger	14
Antonio Augusto Mayer Dos Santos	13
Paulo Olimpico Gomes De Souza	12
Claudio Cardoso Da Cunha	12
Decio Itibere Gomes De Oliveira	11
Elias Rafael Coutinho De Freitas	11
Nerio Letti	11
Olindo Barcellos Da Silva	10
Jose Savio Hermes	10
Total	626

Fonte: A partir de TJRS.

Dentre essa amostra, três dos advogados mais atuantes são desembargadores aposentados do Tribunal de Justiça. Dois deles eram vinculados à mesma Câmara que julga os prefeitos. Outro perfil de advogado atuante na Quarta Câmara é o daqueles vinculados a algum partido político. Geralmente, patrocinam causas exclusivas dos prefeitos daquele partido ou de seus aliados. Tendem a ser politicamente engajados e a militarem em outras esferas sociais a partir do conjunto de capitais que detêm. Dos 23 citados acima, pelo menos cinco deles têm inserção profissional em alguma escola ou

consultoria de apoio técnico e jurídico aos prefeitos. A minoria dos advogados do quadro tem padrão de trajetória restrita a alguma comarca do interior, tendo consolidado seu nome com referência às causas da região onde exerce a advocacia.

6.2 Consultorias em direito público

A propósito das razões apontadas por Machado (2002) para o surgimento da Câmara (v. Seção 3.1), tamanha foi a “renovação cultural” provocada que se viu proliferarem na capital do Rio Grande do Sul uma série de empresas de consultoria a prefeituras municipais, principalmente do interior. Acredita-se, entre os profissionais do meio, que, na sua maioria, as prefeituras de cidades pequenas carecem de pessoal qualificado para administrar em conformidade com o aparato legal vigente “contra elas”. Diz-se “contra” porque há certo argumento mobilizado entre os prefeitos (v. Capítulo 5) de que é impossível um prefeito terminar um mandato sem pelo menos uma conta impugnada ou um edital contestado.

Embora se pudesse crer que as consultorias vêm concorrer com os escritórios de advocacia no mercado de agentes credenciadas a traduzir as concepções oficiais da política junto aos prefeitos, desde logo precisa-se afastar a ideia da concorrência. Na realidade, vê-se um movimento de crescente implementação, dentro dos escritórios de advocacia, de estruturas que se propõem a atuar no fornecimento de consultas aos políticos, portanto, de modo não somente contencioso. Os dois exemplos que seguem abaixo também se dão nesse molde.

Antes, cumpre estabelecer que esta seção objetiva mostrar como o processo contemporâneo, que atribui poder à racionalidade técnica, à invasão das normas de mercado e do mundo empresarial, à formalização do governo à distância e à intensificação das operações de abstração, conforme Hibou (2012, p.18), constitui-se em crítica ao exercício do poder, dos modos de governo e das práticas de dominação. Este processo contemporâneo de “burocratização neoliberal”, segundo a autora, é um conjunto de dispositivos normativos e procedimentais, uma forma social de poder e, também, um lugar de enunciação do político que configura a expressão da dominação atualmente.

A pertinência para o nosso objeto dá-se porque, quanto mais a legitimidade do político é questionada, segundo Hibou, mais formalizada será a institucionalização de procedimentos de “governança”, a qual é traduzida por uma visão despolitizada e simultaneamente burocratizada da política, que “insiste sobre o formalismo jurídico e contratual e sobre uma visão de Estado de direito como instrumento de eficácia sócio-econômica”, e que explicaria o caráter central de reformas administrativas e manageriais. A participação, “a responsabilidade e os deveres políticos são agora redefinidos através da adoção de uma concepção muito formalizada da prestação de contas ou *accountability* (HIBOU, 2012, p. 70).

A melhoria do funcionamento da democracia estaria assegurada por procedimentos formais, que substituiriam o processo democrático, os debates e o trabalho de mediação política e social. Nesse contexto, agentes políticos transformam-se em *managers* e “solucionadores de problemas”, a partir do acesso a respostas técnicas e jurídicas. A inspiração do espaço privado mostra-se ainda pela transformação do cidadão em cliente, do “serviço público” em “serviço ao público” e por uma visão “mercantilizada, tecnicizada e formalizada do político” (Ibid., p. 71). Ademais, uma perspectiva de burocratização da participação implicaria ainda a “construção de consensos”, promovido como “técnica de governo, regra de procedimento e modo de gestão”, cujo objetivo consiste na rapidez e eficácia de decisões insuscetíveis à contestação. Essa ideia que se difunde de “resolução de conflitos” mostrou-se instável e pouco eficaz, já que seu princípio é a construção de maiorias suficientemente fortes para submeterem minorias: promove um “governo sem política”, bem traduzido pelo conceito de governança, além da eficácia e da responsabilidade das partes em um espaço marcado pelo apagamento dos conflitos e das relações de força (Ibid., p. 72-73).

No processo de “desconflitualização”, os agentes públicos não buscam mais fidelizar grupos sociais identificados, mas sim agregar interesses em torno de uma ação, algo que também é contemplado no trabalho de Cadiou (2009, p. 213). Para o autor, o exercício do poder local, hoje, exprime-se na capacidade em montar “grandes projetos”, em viabilizá-los, em realizar mesas redondas para financiar operações, logo, a tratar de “problemas”. Questiona-se sobre a representação do *métier* político fundada na competência gestonária com valor de presunção de legitimidade política. Sublinha que as equipes municipais, numa lógica de especialidades, contam cada vez mais com

múltiplos profissionais da cidade, cuja preocupação gestonária, vinculada a saberes e competências técnicas, renova a identidade dos líderes políticos urbanos e modifica as exigências junto aos profissionais. O estilo político gestonário surgiria de um repertório que revela a impregnação de discursos estruturados por categorias de inspiração técnica, não mais partidária. Esse trabalho de estilização, por isso, promoveria o declínio de ofertas programáticas dos partidos sobre as políticas locais e, acima de tudo, um contexto de neutralização política (CADIOU, 2009, p. 215).

A respeito da desvalorização da legitimidade ligada à democracia representativa, e a crescente legitimidade managerial de que tratam também Boltanski e Chiapello (2009), Le Bart (2009) apresenta os agentes políticos locais situados entre esses dois mundos: o antigo mundo dos notáveis, que ainda os obriga às relações de proximidade, mas agora também convidados a se posicionarem como *managers* e animadores de projetos, conscientes de valores como flexibilidade, abertura e mobilidade.

Le Bart concorda com Boltanski e Chiapello sobre como o eleito local está impregnado das lógicas conexonistas, que valorizam as redes abertas e leves em detrimento das instituições, cuja estabilidade é entendida negativamente, denunciada como esclerosada, pesada. Essa exigência do neo-capitalismo, segundo os autores, exige a disponibilidade à mobilidade geográfica, institucional, social e identitária, constituindo uma visão aberta e ofensiva do território, capaz de ser promovido e tornar-se atrativo, a fim de encontrar seu lugar no mercado concorrencial. As relações de força estruturais são eufemizadas por contatos individuais e personalizados, fundados sobre confiança interpessoal e não mais sobre etiquetagem política. No entanto, o político notável tradicional, aquele que incarna e celebra o território, em razão da singular identidade local, que defende o território contra as empresas de desterritorialização, tem ainda sua legitimidade preservada por mobilizar ideologia comunitária que valoriza fidelidade, lealdade e o compromisso nas promessas (LE BART, 2009, p. 202).

A propósito da difusão da ideologia do *new public management* (NPM), típica dos governos Thatcher e Reagan, Lagroye et al (2012, p. 497), afirmam que ela fornece uma linguagem e esquemas de pensamento comuns aos reformadores do Estado. A justificativa ideológica desse fenômeno corresponderia à afirmação de uma “necessidade”: de tornar mais forte e mais eficaz o núcleo do Estado, livrando-o de tarefas secundárias, não essenciais, que o deixam mais vagaroso. O objetivo explícito de

modificar radicalmente a função pública e a organização administrativa permite a um restrito grupo dominante monopolizar os postos mais elevados. A “racionalização e modernização”, defendidas pelo NPM, aparecem no começo do século XXI como um poderoso sistema de crenças e de representações que assegura a coerência intelectual das transformações nas práticas e representações de um “bom governo”, associando governantes eleitos e altos funcionários, “aumenta a eficácia da burocracia e põe em estreita colaboração os eleitos e os administradores, revestidos de dupla legitimidade”. Estabelece a legitimidade, portanto, de práticas de gestão e de concentração do poder de decisão, a partir da “ilusão bem fundada” de que daria os contornos de uma democracia, enfim, “livre de ideologias”.

Segundo Lagroye et al (2012, p. 561), para qualificar essa transformação decisiva dos modos de ação e do papel dos agentes do Estado, foi proposta a substituição do termo governo pelo termo “governança”. Designa uma quantidade de processos nem sempre logicamente relacionados, entre os quais: redução de capacidades de controle das políticas pelos governantes; multiplicação e dispersão dos centros de decisão em escala internacional, nacional e local; surgimento de normas e regras, elaboradas “de baixo”; permeabilidade de fronteiras entre o público e o privado; e perda de legitimidade dos agentes políticos. Além disso, o custo elevado de medidas a tomar e do pessoal a contratar e formar, incita os governos a “externalizar as despesas”, utilizando o pessoal de associações e os recursos financeiros dos municípios e agentes privados: elogio ao voluntariado, glorificação de iniciativas da “sociedade civil”, valorização de parcerias, tendendo a legitimar a diminuição do poder público em assuntos nos quais ele deveria permanecer atuante. Desse modo, a nova concepção de critérios de excelência na política, tradução de suas próprias competências profissionais, legitima um novo estilo de ação e de governo, mais moderno e mais eficaz, e também mais democrático a seus olhos.

Uma expressão da aplicabilidade do NPM, em nosso campo de análise, é a publicação por um coordenador da FAMURS, especialista em administração pública, ex-secretário de governo em dois municípios do Rio Grande do Sul, do que ele chama de “planejamento estratégico municipal”. Segundo ele, hoje, as “diferenciadas formas de gerir um município demandam competências inexoráveis dos gestores públicos nas suas ações frente a atual competitividade entre as cidades”. O planejamento estratégico associado a outras “boas práticas de administração pública baseadas na governança local

participativa” seria recurso que permitiria enfrentar os “desafios contemporâneos”: a “gestão socioambiental sustentável, a constituição de consórcios públicos e de outros instrumentos de gestão associada em políticas públicas, promover a identificação de vocações locais e regionais, a definição de principais estratégias e políticas”, por exemplo. Justifica a necessidade do “planejamento estratégico municipal”, que ilustra o bom funcionamento a partir das experiências nas cidades de Porto Alegre, Curitiba, Belo Horizonte, Barcelona e Sevilha, além da “necessidade atual da conjuntura global” em alinhar “a gestão dos serviços públicos”, também na obrigação legal para municípios com mais de 20mil habitantes, que disponham de um Plano Diretor.

Muito embora compartilhem parte do “leque variado e distinto de atividades”, por exemplo, preparar avaliações sobre medidas governamentais, preparar minutas de convênios ou preparar projetos técnicos, convém distinguir os organismos de que trata essa seção dos “escritórios de consultoria” de que trata Bezerra (1999, p. 219). Em Brasília, as consultorias operam “acompanhando pleitos e assuntos de interesse da municipalidade junto aos Ministérios”, intervindo para a liberação de recursos federais e oferecendo serviços similares a um *lobby* estrutural, no sentido de “fazer com que interesses específicos sejam conduzidos aos órgãos estatais e transformados em interesses do Estado”. É recurso buscado por prefeitos que têm dificuldade para lidar com a burocracia governamental, mas por dificuldades financeiras e dependência dos repasses federais, precisam do trabalho. A diferença, no entanto, não exige que as consultorias no Rio Grande do Sul igualmente sobreponham redes de relações pessoais aos canais institucionais e oficiais de relação entre poderes (Ibid., p. 224).

São desse movimento de assessoria as duas empresas que serão mencionadas no restante desta seção. Mesmo um desembargador aposentado, palestrando em maio de 2009¹⁰⁵, no Terceiro Seminário do Programa de Qualificação em Gestão Pública, evento para prefeitos - promovido em conjunto por uma dessas consultorias, associada à Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) e à Fundação Escola superior do Ministério Público (FMP) -, sobre as responsabilidades civis a que estavam submetidos, aconselhou que contratassem técnicos qualificados. Vê-se, nesse exemplo, que a empresa de consultoria atua publicamente “em parceria” com

¹⁰⁵ Disponível em <http://www.clicsoledade.com.br/especiais/exposol/?pg=ler&id=205>. Acesso em 12 de março de 2014.

organismos públicos, no caso o Ministério Público, adquirindo a autoridade institucional e a legitimidade social daquele, como também recebe a chancela de juízes que, em virtude da invenção da Quarta Câmara Criminal, são os intérpretes autorizados a definir a moral administrativa no Rio Grande do Sul. A ideia de que o desconhecimento não exime a responsabilidade penal dos políticos também é depreendida da fala do ex-Procurador de Prefeitos, já citado anteriormente. Ele concluía que “se o prefeito não sabe, tem que fazer consultas a quem sabe” (v. Anexo).

Sobre o senso de que as prefeituras não dispõem de pessoal qualificado para atuar conforme “a técnica”, cabe mencionar entrevista com um consultor de uma empresa de consultoria, em que constatou que a lei de licitações caiu “como uma bomba” em 1993, assim como a lei de responsabilidade fiscal de 2000, porque as cidades de pequeno e médio porte são administradas por “pessoas da comunidade”. Para o informante, os prefeitos estão tomando conhecimento de seus deveres pelo desenvolvimento que o direito público teve nos últimos anos, passando de período em que “tudo era muito tranquilo”, quando “faziam de qualquer forma e tudo acontecia”, o que “para nós é escrachado como imoral”. Muitas vezes, no seu entendimento, não agiam “por maldade”, só para se locupletar, mas principalmente com “boa intenção, mas em descontexto jurídico e cultural”.

As empresas de consultoria a prefeituras municipais apresentam-se pretendendo munir os gestores locais com informações suficientes, “completas, atualizadas, seguras e efetivas”, para cumprir suas funções na administração pública, através do fornecimento de pareceres, boletins técnicos, minutas de editais, contratos e convênios e anteprojetos de leis, decretos e resoluções, mediante contratação de prestação de serviços. Conforme consta na edição 3 de 2013, da revista “LegislaNews”, publicação publicitário-informativa, a consultoria dedica-se ao municipalismo desde 1966 e “disponibiliza qualificada e responsável assessoria jurídica, contábil e administrativa a Executivos, Legislativos, Autarquias e Fundações”.

De acordo com o endereço eletrônico da referida empresa, sua história data de 1965, quando foi extinto o departamento que cuidava dos assuntos das prefeituras municipais, componente da então Secretaria do Interior e Justiça do Rio Grande do Sul. O diretor do departamento “irresignado com a medida” convidou outro advogado, um administrador, um contador e um jornalista para manterem a prestação de consultorias.

Desde a fundação, tem contratos ininterruptos com as prefeituras de Alegrete, Montenegro e Dom Feliciano, entre inúmeras outras. Conforme apontou seu material institucional, a consultoria há muitos anos mantém contratos com pelo menos 400 municípios do Rio Grande do Sul.

No que respeita a extensão de sua atuação, a revista dessa consultoria afirma que a empresa prestou um total de 339.712 consultorias no período de 2008 a 2012, incluindo consultas telefônicas, escritas, pessoais e solicitação de materiais. Para o primeiro semestre de 2013, a publicação já apresenta o volume de 63.784 consultas prestadas. Hospedada em um prédio novo de três andares, aparelhado com várias salas de reuniões, ampla garagem para acomodar os inúmeros veículos oficiais das prefeituras do interior que diariamente a visitam, e localizada próximo a uma das principais vias de entrada do interior para a cidade de Porto Alegre, ainda abriga em seu térreo um espaço de formação. Com a missão de “aprimorar o exercício da função pública”, a empresa se orgulha de ser a única do segmento em possuir o selo de recomendação do MEC. Entre os cursos ofertados, por exemplo, pode-se aprender em 8 horas-aula sobre o “Estágio de Estudantes e Serviço Voluntário na Administração Pública: Requisitos, Procedimentos e Providências para o Afastamento de Irregularidades” ou ainda “Gestão Documental: do Protocolo ao Arquivo Público – Seleção e Destinação Adequadas de Documentos” ao preço de R\$444,60, ou R\$296,40 se o participante for funcionário de município associado.

Além da escola, a empresa ainda dispõe de uma editora que publica manuais sobre assuntos variados relativos à administração pública. Exemplos de lançamentos recentes são o “Guia da administração pública municipal relativo às providências para o último ano de mandato”, obra coletiva assinada, entre outros, por seu diretor. Outro livro destacado é o “Manual Prático de Licitação: planejamento da fase interna e processamento da fase externa na Lei 8.666/1993”, anunciado com a recomendação de Cezar Saldanha Souza Junior, então professor da faculdade de Direito da UFRGS, como “o guia perfeito para a correta compreensão e exata aplicação da lei”, com “alcance prático imbatível”.

Mesmo não dispendo de selo de recomendação do MEC, outra consultoria também atua na capacitação dos servidores municipais para melhoria do atendimento prestado à comunidade. Distingue-se, no entanto, segundo informação contida em seu

endereço eletrônico, por ser a única consultoria em direito público no país a ganhar, já em 2006, a certificação ISO 9001. Significa, em linhas gerais, que na conformidade da lei a “organização é capaz de fornecer regularmente produtos e serviços que atendam às necessidades e as expectativas de seus clientes”.

Sua história é mais recente do que o primeiro caso descrito, e data de 1998 sua fundação. Sua “missão” e suas áreas de atuação, entretanto, assemelham-se muito às praticadas pela outra empresa, com o diferencial de tratar com as associações regionais de municípios. Totaliza uma rede de mais de 250 municípios atendidos, atuando “tanto no âmbito administrativo gerencial como no suporte jurídico de ações, englobando pareceres, orientações gerais, elaboração de projetos de lei, licitações, quadro de pessoal, tributário, atuação junto ao Tribunal de Contas do Estado e outras orientações de processo judiciais em andamento”. Um exemplo de suporte administrativo gerencial é o calendário disponibilizado mensalmente para os associados, conforme o anexo referente ao mês de março, recordando aos municípios dos prazos que correm contra eles.

Ambas consultorias citadas parecem aumentar sua importância em função da demanda criada pela Quarta Câmara Criminal de assessorar crimes cometidos por prefeitos dos municípios do interior do Rio Grande do Sul. Conforme mostravam os gráficos do Capítulo 4 sobre a distribuição dos julgamentos no período, discriminada entre os processos oriundos de Porto Alegre e o total, desde 1999, os municípios do interior são praticamente os únicos denunciados, implicando uma vertiginosa queda da importância da Câmara para a prefeitura da capital. O Apêndice VI sobre os “Municípios com mais de dez denúncias na Quarta Câmara Criminal, conforme Micro e Mesorregiões no Estado (1992-2016)”, igualmente mostra esse processo.

O papel de mediação assumido pelas consultorias pode ser bem observado por ocasião do Seminário de Gestão Municipal - Prefeitos 2017-2020 - O Município e os desafios dos novos administradores¹⁰⁶, realizado em parceria pela Academia Brasileira de Filosofia, FAMURS, CDP, FMP e Associação do MP/RS realizado em janeiro de 2017. O tema de um dos painéis do encontro consistia no papel de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado sobre os Municípios e foi conduzido pelo Presidente do TCE, Marco

¹⁰⁶ Disponível em http://www.rsloca.com.br/rsloca/novos_gestores/eventos/cliente/. Acesso em 11 jun. 2017.

Peixoto, pelo Diretor de Controle e Fiscalização da Corte, Jorge Arruda, e pelo Conselheiro Substituto, Renato Azeredo. O objetivo era fazer com que

os gestores, especialmente aqueles que não estão seu primeiro mandato, entrem em contato com esta área de fiscalização pois as contas de cada exercício são analisadas em três processos assim examinados: Contas de Gestão, onde são julgados os atos da administração; Contas de Governo, onde são analisados o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e todos os índices de comprometimento de gasto e os atos de admissão, onde são verificadas as contratações de pessoal, desde os contratos temporários até os concursos realizados.

O evento ainda contou com a presença do governador do estado e presidente de honra do evento, José Ivo Sartori, com o ministro do STF e homenageado, Carlos Ayres Britto, com o presidente do TJRS, Luiz Felipe Silveira Difini, a presidente da ALERGS, Silvana Covatti, o Procurador-Geral de Justiça, Marcelo Lemos Dornelles, Marco Peixoto, presidente do TCE, Luciano Pinto, presidente da FAMURS, Nelson Marchezan, prefeito de Porto Alegre, Ricardo Breier, presidente Da OAB/RS, Cristiano Vieira Heerdt, Defensor Público-Geral Do Estado e David Medina, presidente da FMP. O Ministro do STJ, Marcelo Dantas Ribeiro, o advogado Fábio Medina Osório e o Procurador de Justiça, Cesar Faccioli, realizaram painel sobre a responsabilidade de agentes políticos, improbidade administrativa e crimes contra administração.

A leitura desta seção permite ver, à semelhança de Gervais (2012), um oligopólio da *expertise* legítima sobre as práticas de governo compartilhada entre advogados e consultores privados. A penetração crescente de prestadores de serviço no setor público, e a homogeneização decorrente desse processo, quando se esperava que cada espaço protegesse o valor e a legitimidade de sua *expertise*, apontam para a recodificação das forças profissionais que resulta do processo de julgamento da atividade política. Por todos esses elementos, no entanto, crê-se dever propor a complexificação dos achados da literatura (ROBERT, 2003), de que a qualificação técnica dos problemas costuma despolitizá-los. No caso analisado, a intervenção dos especialistas é justificada não apenas pela desqualificação da política, mas também a partir da mobilização dela.

6.3 Jornalismo de investigação

Outra dimensão relevante para a compreensão do julgamento da política é a sua relação com o campo jornalístico. Como sublinha Marchetti (2001), os escândalos de corrupção são produto da posição estratégica da mídia e da necessidade profissional dos jornalistas, cuja notoriedade é devida aos casos que descobrem e revelam. Para Champagne (1990), a importância do papel desempenhado pelos “serviços de imprensa” consiste em contribuir para fazer existir politicamente, o que implica fazer existir em absoluto. Segundo o autor, as pesquisas mostram que a política é uma luta simbólica: cada ator político busca monopolizar a palavra publicamente ou, pelo menos, fazer triunfar sua visão de mundo e impô-la como visão justa e verdadeira ao maior número de pessoas. A construção social da realidade pelo domínio dos sistemas simbólicos e classificatórios é fundamental na política, uma vez que a ordem política é uma ordem mental, e as estruturas políticas existem em grande parte por meio de representações sociais incorporadas em cada agente social (Ibid., p. 21-22).

O conteúdo dos artigos de jornais são frequentemente dedutíveis da posição ocupada pelo periódico com relação às grandes clivagens que estruturam o campo político (GRILL; REIS, 2012). Além dos fatos, mais ainda sobre os sentidos e as interpretações, uma das implicações típicas do campo jornalístico reside na luta entre os agentes políticos e a imprensa pela imposição de uma visão sobre os acontecimentos. O processo de constituição política do acontecimento, que pode produzir denúncias destrutivas, esconde ainda um processo mais profundo de visão seletiva, que se opera a partir de categorias propriamente sociais da percepção (CHAMPAGNE, 1990, p. 227). O risco de prejudicar o capital de credibilidade e o poder de constituição impedem uma produção totalmente arbitrária e manipuladora pela imprensa (Ibid., p. 238). O que é considerado produção de um evento midiático é resultado de um trabalho de construção complexo que engaja diferentes categorias de atores situados em relações de colaboração conflituosa: inexistente um espaço público aberto, mas sim um sistema em que agentes decidem, de acordo com as leis do campo jornalístico, o que merece ser de conhecimento do grande e socialmente heterogêneo público (Ibid., p. 243).

Champagne (Ibid., p. 49-50) considera um efeito de fechamento simbólico, que as grandes mídias exercem sobre o espaço político, a imposição de uma hierarquia de

acontecimentos que a política aceita e reconhece porque participa de sua produção: por exemplo, quando entrevistam políticos e especialistas para saber “o que pensar” sobre um fato, e depois fazem pesquisas de opinião a fim de saber o que pensa “o povo” acerca dos problemas que eles mesmos colocaram.

Por conta dos desdobramentos recentes da proximidade entre as esferas empresarial e política, viu-se no Brasil ao longo dos últimos anos, com uma frequência quase diária, o interesse da imprensa pelos escândalos de corrupção, em virtude de serem revertidos em capital jornalístico para suas agências de notícia e especialmente para o jornalista responsável por trazer à tona os “fatos novos”. Como aponta Roussel (2002, p. 239), trata-se do juízo moral do jornalismo sobre os políticos. Os primeiros encontrariam nos processos contra prefeitos uma “arma discursiva eficaz para celebrar o papel da Justiça no cumprimento do Estado de direito ou, ao contrário, estigmatizar o risco de um governo de juízes”. No Brasil, são oriundas desse jogo as publicações de Cardozo (2000), Marques (2012), Pilagallo (2013), Pereira (2013), Gois (2013), Falcão (2013) e Tuma Junior (2013). É um equívoco, no entanto, entender que se trata de um fenômeno recente. Basta recordar, por exemplo, Assis (1984), Oliveira (1985), Dimenstein (1988), Nêumanne (1992), Krieger, Novaes e Faria (1992), Pinheiro (1993), Krieger, Rodrigues e Bonassa (1994) e Rodrigues (1994).

A imprensa brasileira divulga, segundo Taylor (2010), uma média de 3,5 casos de corrupção por dia, mas é comprometida em sua independência por vínculos estreitos com políticos locais. O amplo predomínio da produção e difusão de escândalos políticos é acrescido de reportagens prescritivas da reforma do comportamento dos gestores públicos. Cabe mencionar o dossiê que a revista *Veja* publicou, em 14 de março de 2001, para desenhar o panorama da má gestão no Brasil, seguido de reportagem intitulada “o custo econômico da corrupção no Brasil: mais cruel que o imposto inflacionário a roubalheira de dinheiro público atrasa e empobrece os países”. Na reportagem, demonstrava-se, a partir de dados do Banco Mundial, que o corte pela metade do custo da corrupção, no mundo, diminuiria em 51% a mortalidade infantil, em 54% a desigualdade na distribuição de renda e em 42% o número de pessoas que viveriam com menos de 2 dólares por dia.

Como apontaram Briquet (2001) e Roussel (2002), a interpretação jurídica também é instrumentalizada pela lógica de produção de “escândalo” própria do

jornalismo político. Embora seja flagrante o uso pelo jornalismo político de estratégias de sensibilização da opinião pública, este trabalho entende que esta é uma das múltiplas dimensões do jogo da crítica da política e, por isso, aborda a imprensa política diferentemente de Pinto (2011, p. 11), para quem há “centralidade da mídia na construção do discurso sobre corrupção, que condiciona a forma como cada brasileiro se relaciona com o mundo da política”. Assim como para a Justiça, a literatura estrangeira também identifica na mídia a autonomia com relação ao espaço político, de modo que seus efeitos não seriam passíveis de controle pelos atores políticos (ROUSSEL, 2002, p. 12).

Esse movimento da imprensa no Rio Grande do Sul possibilita a atuação de um jornalista de um grande grupo de imprensa do estado, cujas principais notícias veiculadas têm frequentemente amparo em decisões sobre os prefeitos condenados. Através da mídia escrita e televisiva, divulgou a lista dos políticos que mais “devem”. Os gastos, somados, atingiriam “cerca de R\$ 200 milhões aos cofres públicos”¹⁰⁷. Outro exemplo, que demonstra ainda a proximidade com as classificações jurídicas das práticas políticas, pode ser visto em reportagem¹⁰⁸ sobre fraudes em concursos públicos. Agentes públicos e empresas estariam de conluio para efetivarem “contratações cruzadas”, mediante emprego de laranjas para despistar os órgãos de controle e inclusive a utilização de um “imposto de propina”.

Em vez de selecionar os mais qualificados para o serviço público, concursos estão se prestando a aprovar amigos, parentes e apadrinhados de prefeitos e vereadores. Além da aprovação fraudulenta, o esquema envolve direcionamento de licitações e propina. Diretores de duas empresas do Paraná chegaram a propor o pagamento de um “imposto” sobre a propina. Seria para compensar o tributo que a empresa terá de recolher sobre o valor do suborno, incluído na nota fiscal. A denúncia apurada também por Polícia Civil e CPIs é que a sobrinha do prefeito teria sido aprovada em Nova Palma e, em troca, o filho do prefeito de Nova Palma teria passado em Formigueiro.

A mediatização do espaço judicial e o capital de distinção eficaz que dela decorre (ROUSSEL, 2002, p. 150) dão-se inclusive no contexto da Quarta Câmara Criminal do TJRS, onde se chegou a ver necessidade de um provimento para proibição

¹⁰⁷ Disponível em <http://m.g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2013/07/politicos-devem-quase-r-200-milhoes-aos-cofres-do-rs-diz-tce.html>. Acesso em 20 abril 2014.

¹⁰⁸ Disponível em <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/economia/noticia/2012/06/esquema-de-fraude-em-concursos-cobrava-ate-r-5-mil-para-aprovar-candidatos-3793780.html>. Acesso em 10 fev 2017.

de comunicações de notícias de condenação para a imprensa (GIACOMUZZI, 2005, P. 316). A vedação de publicidade das decisões revela que a 4CC precisou impor um constrangimento a uma possível aliança entre a mídia e a magistratura, aliança esta que poderia conduzir a sua deslegitimação. Muito embora as informações não sejam mais disponibilizadas pela própria Câmara, e hoje exista um órgão de comunicação oficial do TJRS operando a difusão das decisões escolhidas, a imprensa cuida de divulgar as condenações como fato jornalístico, a partir de suas lógicas internas, eventualmente escandalizando a relação judicial.

Conforme anotado por Roussel (2002, p. 184), a cooperação dos juízes com a imprensa demonstra menos uma comunidade de princípios, que dissimularia as lógicas e interesses distintos em jogo, do que uma convergência de antecipações, pelas quais as alianças seriam negociadas mediante cálculo de custo e oportunidades pelos magistrados. No entanto, crê-se aplicar mais ao caso estudado a constatação de Vauchez (2004, p. 81), segundo o qual a perenidade do valor do trabalho judicial depende das capacidades do juiz fora do espaço da justiça, valorizando e reconvertendo sua *expertise* em doutrina, por exemplo. Nesse momento, fora dos tribunais, a interpretação dos juízes entra em concorrência com a emitida por outros profissionais, munidos dos instrumentos disponíveis em seus domínios específicos. Resulta daí o “dilema” da empresa judiciária, em que o trabalho de valorização durante o processo é muito custoso e fora dele é sujeito à forte concorrência.

CONCLUSÃO

Partindo da preocupação em entender quais as condições de possibilidade para o estabelecimento e a consolidação de uma empresa de crítica à política pelo Judiciário, este trabalho iniciou-se com a referência à coleção de anomalias a que se atribui o atraso do sistema político brasileiro. Revisitou, assim, as noções que conduzem ao entendimento de que a política brasileira está em permanente crise, devido à herança colonial, de caráter patológico, e a identificação dessa configuração aos pequenos municípios, os quais seriam mais suscetíveis às formas arcaicas da política. Na sequência, demonstrou como os juristas apropriam-se desse repertório de críticas de modo a justificar a necessidade da adoção de suas soluções técnicas. Munidos de neutralidade e desinteresse, seriam os profissionais mais qualificados para fornecer as saídas corretas à crise. No entanto, desenvolvemos a ideia de que o caráter híbrido e periférico do caso estudado exige que adotemos postura de afastamento das representações oficiais das instituições. Desse modo, foi possível incorporar à análise as redes de reciprocidades e os vínculos que aproximam os juristas ao poder.

A institucionalização de um tribunal de prefeitos, as justificativas cívicas para sua implementação, bem como os desafios que enfrentou nesse processo, foram abordados em seguida. O estudo dos perfis dos componentes mostrou a transformação das origens sociais e das concepções do papel da magistratura de que se valem. Todavia, o grupo mantém o recurso ao capital de relações pessoais e profissionais com vistas a acumular capital jurídico. Foi identificada, ainda, a antinomia da moralização das práticas políticas apesar da permanência de relações tradicionais para a reprodução do capital jurídico: a economia moral dos desembargadores auxiliaria a compreender a justificação a partir de princípios diversos de suas lógicas de ação. Se a política é o espaço dos interesses excusos, ao passo que a Justiça é o meio pelo qual o Estado se perfectibiliza, as ações dos políticos e dos juízes não podem ser percebidas com referência ao mesmo conjunto de valores.

Apronfundar-se no conjunto de casos julgados permitiu o distanciamento desses discursos institucionais que consagram o empreendimento judicial. Pela observação dos

2.206 julgamentos, constatou-se que a atividade de controle da política é mais limitada do que os relatos oficiais fazem crer. Percebeu-se também que a Câmara é principalmente tribunal de prefeitos de municípios pequenos do interior que, para anteciparem-se às críticas de imperícia e despreparo, veem-se induzidos a entrar na rede de assessoramento a governos, os novos intermediários autorizados a traduzir a vontade da lei junto às práticas políticas locais.

Posteriormente, deu-se atenção ao conjunto de reações emitidas pelos políticos locais às inovações provocadas pelo estabelecimento de um sistema de controle das práticas políticas. Para alguns, são vítimas de injustiça e de um ativismo judicial que ignora a escassez de recursos nas prefeituras. Outros, sentem-se incompreendidos em suas ações, feitas apenas pensando no bem da comunidade, a qual reconhece sua honra, seu caráter, a bravura e a disposição para a luta.

Há ainda os prefeitos que mobilizam os laços de parentesco e as heranças políticas de modo a reforçar seu capital político abalado pelas denúncias. Os que reivindicam laços de lealdade com políticos mais influentes, garantidores de recursos federais para o município, por exemplo, costumam contar com essas redes interpessoais para igualmente renovar sua reputação.

Um grupo organiza-se, também, em torno de uma ideia de desempenho da política como trabalho de proximidade com os eleitores, vistos como clientes pelos agentes da denúncia, que desqualificam moral e normativamente esse tipo de prefeito como despreparado ou mal-intencionado.

O último perfil trabalhado é o dos prefeitos denunciados que respondem a essa crítica judicial, reforçando suas qualidades de bom gestor, realizando cursos, participando de premiações, inclusive assessorando outros prefeitos, de modo a realizar um trabalho reputacional de si e de seu legado político.

O último momento da tese dedicou-se aos usos decorrentes da transformação do espaço da política local, conforme resultado dos julgamentos das atividades políticas. Constatou-se a presença de três conjuntos de agentes valorizados pelo aumento da demanda de suas expertises e pelo reconhecimento do saber que detêm para as disputas pela definição legítima da política. Se são validados por esse jogo de estabelecimento das práticas possíveis, também são detentores de grande poder de interferência sobre ele. Os

advogados de defesa, em sua maioria concentrados em escritórios especializados com o atendimento a causas de agentes políticos; as consultorias em direito público, empresas de assessoramento aos executivos municipais; e os jornalistas de investigação, responsáveis pela concessão do capital de distinção eficaz, e pela escandalização das denúncias, conformam essa complexa arena de colaborações e conflitos com o espaço judicial.

A propósito dessas superposições, uma conclusão que se poderia tirar da atuação da Quarta Câmara Criminal é a de que o tipo de prefeito mais frequentemente objeto de desqualificação pelo trabalho realizado é aquele mais identificado com o perfil tradicional ou clientelista. A visibilidade das punições aos prefeitos “despreparados”, mais exteriores ao jogo político estabelecido (*outsiders*), os imperitos, que desconheciam que as práticas denunciadas tratavam-se de crimes, especialmente aos também associados ao “pitoresco” da política do interior, se poderiam dar a impressão de uma homologia estrutural na apreciação dos casos, revelam mais a lógica midiática de apresentar esses casos facilmente estigmatizáveis.

É verdade que mais aparecem ao público as condenações dos tipos de prefeitos mais fortemente associados a uma política “pequena” e “atrasada”. Os prefeitos que mobilizam mais recursos sociais associados a redes de pertencimento, a heranças políticas que os posicionam numa estrutura de capitais mais elevada dentro do partido político e na própria estrutura social, muitas vezes pelo efeito do próprio jogo político, elegem-se para cargos mais elevados e adquirem o foro privilegiado em outros tribunais superiores, o que faz com que a Quarta Câmara Criminal perca a competência para a apreciação desses casos. Não têm, necessariamente, homologadas as suas práticas políticas.

No entanto, os prefeitos que permanecem desempenhando papéis ligados a uma política mais tradicional, geralmente detentores de baixo conjunto de capitais, e, por vezes em decorrência disso nem alçam postos mais elevados na estrutura partidária, são mais facilmente estigmatizados como protagonistas do modo equivocado de se fazer política. Frente a esses, é verdade que pode operar um distanciamento do espaço judicial, lugar das profissões cuja grandeza mantém íntegros o Estado e a democracia. A ausência de familiaridade entre o espaço da política e o espaço da Justiça é mais perceptível,

portanto, com relação aos prefeitos que mobilizam baixo conjunto global de recursos sociais e políticos.

Essa constatação parece encontrar certa analogia com o que Bourdieu (2014, p. 305) descreve quando explica a concentração do capital que produz a capital. O laço entre o capital e a capital, em que a última é o lugar da concentração de todas as espécies de capital, faz com que o provinciano seja estigmatizado a priori: ele é atrasado, não está a par das coisas, tem um sotaque. Essa dicotomia reside na ideia de que a produção do Estado e de suas instituições implica a produção da província como um ser menor, como privação de tudo o que faz a capital. Desse modo, o provinciano se vê dotado de capital simbólico inferior: para ter acesso a essa espécie de capital que lhe falta, é preciso tentar obtê-lo e, por isso, tem a aparência de “macaqueá-lo”.

Ainda que projeto de lei pretenda promover o fim do foro privilegiado das regras de organização dos tribunais no Brasil, crê-se que observar o caso da experiência da Quarta Câmara Criminal contribui para entender o complexo jogo e as lógicas entrecruzadas que ocorrem nos julgamentos da política. Por isso, a perenização de um projeto de crítica da política local, relacionada ao sucesso da instituição e da normalização desse espaço, é conformado inclusive pelos agentes que poderiam contestá-lo. Se antes a Câmara era vista como um tribunal de exceção e ingerência indevida, hoje encontra-se rotinizada. Além de não ser questionado, é espaço onde interagem uma série de agentes que contribuem, na medida de seus interesses, na definição da política local.

Quanto ao tema da tese, se não foi exaurido em todas as suas intenções, a maior delas diz respeito a falta de um mecanismo, para além da mera denúncia, e mais heurístico do que os sistemas de justificação permitidos pela economia moral, que dê conta das proximidades do mundo do direito com o mundo da política. Sugere-se, como agenda de pesquisa, uma maior atenção aos depoimentos de ingresso na carreira da magistratura e de progressão nela por meio de nomeações. Enquanto isso, poder explicar os esquemas de percepção sobre redes pessoais na Justiça e na política a partir de seus critérios distintos de classificação, já é melhor do que limitar as análises à representação oficial da autonomia judicial.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Sergio. **Os aprendizes do poder**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

AGERGS. **Marco Regulatório**. Ed. Especial. Jul. 2001. Disponível em <http://www.agergs.rs.gov.br/site/download.php?arquivo/>. Acesso em 14 mar. 2014.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. **A nobreza togada**: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2010. 329p.

ALMEIDA, Frederico Normanha Ribeiro de. As elites da Justiça: instituições, profissões e poder na política da justiça brasileira. In: **Sociologia e Política**, V. 22, N. 52, p. 77-95, dez. 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. O intelectual Hipólito José da Costa como pensador econômico. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Org.). **Intérpretes do Brasil**: ensaios de cultura e identidade. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e Política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. In: **RBCS**, V. 14, N. 39. 1999. P. 83 – 102.

ASSIS, José Carlos de. **A dupla face da corrupção**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. **Política Comparada**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BAILEY, Frederick. **Les règles du jeu politique**: étude anthropologique. Paris: PUF, 1971.

BANCAUD, A. **La haute magistrature judiciaire entre politique et sacerdoce ou le culte des vertus moyennes**. Paris: LGDJ, 1993.

BANCAUD, A. **Une exception ordinaire**: la magistrature en France 1930-1950. Paris: Gallimard, 2002.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. A política de perto: recortes etnográficos de campanhas eleitorais. In: **Novos Estudos**, N. 74, 2006. P. 177-194.

BARROSO, Luís Roberto. Fisiologismo, dinheiro e voto: uma proposta de reforma política para o Brasil. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 211-248.

BASTARD, Benoit; MOUHANNA, Christian. L'urgence comme politique pénale? Le traitement en temps réel des affaires pénales. In: **Archives de politique criminelle**, 2006, v. 1, n° 28, p. 153-166.

BECKER, Howard S. **Outsiders**: estudos de sociologia do desvio. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

BEZERRA, Marcos Otavio. **Corrupção**: estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BEZERRA, Marcos Otavio. **Em nome das bases**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1999.

BEZERRA, Marcos Otavio. O "Caminho das Pedras": representação política e acesso ao governo federal segundo o ponto de vista de políticos municipais. In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César. **Política no Brasil**: visões de antropólogos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, NUAP/UFRJ, 2004.

BEZERRA, Marcos Otavio. Representantes políticos, relações pessoais e reputação. In: SEIDL, E.; GRILL, I. G. (orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

BEZERRA, Marcos Otavio; GRILL, Igor Gastal. Antropologia, Política e Estado. In: **REPOCS**. V. 14, n 27, jan/jun 2017. P. 11-15.

BEZES, Philippe. État, experts et savoirs néo-managériaux: les producteurs et diffuseurs du New Public Management en France depuis les années 1970. In: **ARSS**. N. 193, 2012/3. P. 16-37.

BOISSEVAIN, Jeremy. “Coaliciones”. In: SANTOS, Félix Requena. **Análisis de redes sociales**. Barcelona: Siglo Veintiuno, 2003.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

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

BORDIGNON, Rodrigo. **Elites políticas e intelectuais no Brasil**: Condições de diversificação e estratégias de carreira (1870-1920). Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015. 410p.

BOURDIEU, Pierre. **La Noblesse d’État**: grandes écoles et esprit de corps. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

BOURDIEU, Pierre. Les juristes, gardiens de l’hypocrisie collective. In: COMMAILLE, J.; CHAZEL, F. (Org). **Normes juridiques et régulation social**. Paris: LGDJ, 1991. P. 95-99.

BOURDIEU, Pierre. De la maison du roi à raison d’État: un modèle de la genèse du champ bureaucratique. In: **ARSS**, N. 118, 1997. P. 55-68.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito. In: **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. P. 209-254.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: cursos no Collège de France (1989 - 1992). São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRIQUET, Jean-Louis. La “guerre des justes”: la magistrature antimafia dans la crise italienne. In: BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe. **Juger la politique**: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.

BRIQUET, Jean-Louis. **Mafia, justice et politique en Italie**: l’affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004). Paris: Karthala, 2007.

BRIQUET, Jean-Louis. Pertencimentos locais, experiências cotidianas e práticas políticas: clientelismo e politização na Córsega (séculos XIX e XX). In: **REPOCS**. V. 14, n 27, jan/jun 2017. P. 17-32.

BRIQUET, Jean-Louis; SAWICKI, Frédéric. **Le clientelisme politique dans les sociétés contemporaines**. Paris: PUF, 1998.

BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe. **Juger la politique**: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.

BUARQUE DE HOLLANDA, Sérgio. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

CADIOU, Stéphane. La politique locale: une affaire de techniciens? In: BIDÉGARAY, C.; CADIOU, S.; PINA, C. **L' élu local aujourd'hui**. Grenoble: PUG, 2009.

CAMARGO, José Aquino Flôres de. Mensagem institucional do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. In: LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller. **Temas polêmicos da jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**: dos crimes aos ilícitos de natureza pública incondicionada. Porto Alegre: Tribunal de de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2015.

CARDOZO, José Eduardo. **A máfia das propinas**: investigando a corrupção em São Paulo. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

CHAMPAGNE, Patrick. **Faire l'opinion**: le nouveau jeu politique. Paris: Les Éditions de Minuit, 1990.

CHEVALIER, Jacques. Resenha de “Le Président de la République”. In: **Politix**. V. 6, N. 23, 1993. P. 134-143.

CODATO, A. Classe política e regime autoritário: os advogados do Estado Novo em São Paulo. In: **RBCS**. 2014, Vol. 29, n. 84. P. 145- 163.

CŒURDRAY, Murielle. Le double jeu de l'import-export symbolique: La construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption. In: **ARSS**, 2004/1 n.151-152, p. 80-90.

COMBES, Hélène; VOMMARO, Gabriel. **Sociologie du clientélisme**. Paris: La Découverte, 2015.

COMMAILLE, Jacques. De la “sociologie juridique” à une sociologie politique du droit
In: COMMAILLE, J. et al. **La juridicisation du politique**: leçons scientifiques. Paris: LGDJ, 2000. P. 29-46.

COMMAILLE, Jacques. **À quoi nous sert le droit?** Paris: Gallimard, 2015.

COMMAILLE, J.; DUMOLIN, L. Heurs et malheurs de la legalité dans les sociétés contemporaines: une sociologie politique de la “judiciarisation”. In: **Année sociologique**. N. 59, 1. 2009. P 63-107.

CORADINI, O. L. Grandes Famílias e “Elite Profissional” na Medicina no Brasil. In: **Manguinhos**, V. III, 3. 1997. P. 425-466.

CORADINI, Odaci Luiz. Panteões, iconoclastas e as ciências sociais. In: FÉLIX, L. O.; ELMIR, C. P. (orgs.). **Mitos e heróis**: construção de imaginários. Porto Alegre: UFRGS, 1998. P. 219-240.

CORADINI, O. L. As missões da “cultura” e da “política”: confrontos e reconversões de elites culturais e políticas no Rio Grande do Sul (1920-1960). In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, 32. 2003. P. 125 – 144.

COSTA, Dayana dos Santos Delmiro. **A magistratura no Maranhão e as relações de gênero**: origens sociais, carreiras e representações das juízas. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. 2015. 289p.

DAMAMME, Dominique. Professionel de la politique, un métier peu avouable. In: OFFERLÉ, M. (Org.) **La profession politique**: XIXe – XXe siècles. Paris: Belin, 1999.

DA ROS, Luciano. **Mayors in the Dock**: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil. Tese (Doutorado). University of Illinois at Chicago, 2014. 393p.

DELPEUCH, Thierry; DUMOLIN, Laurence; GALEMBERT, Claire de. **Sociologie du Droit et de la Justice**. Paris: Armand Colin, 2014.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. L'impérialisme moral: les juristes et l'impérialisme américain (Philippines, Indonésie). In: **ARSS**, N. 171-172. 2008. P. 40-55.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. A Construção Jurídica de uma Política de Notáveis: o jogo duplo da elite do judiciário indiano no mercado da virtude cívica. In: **REPOCS**. V.12, n.23, 2015. P. 37-60.

DIMENSTEIN, Gilberto. **A República dos Padrinhos**: chantagem e corrupção em Brasília. São Paulo: Brasiliense, 1988.

DUARTE, Nestor. **A Ordem Privada e a Organização Nacional**: contribuição à Sociologia Política Brasileira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

DULONG, Delphine. **La construction du champ politique**. Rennes: PUR, 2010.

DULONG, Delphine. **Sociologie des institutions politiques**. Paris: La Découverte. 2012.

DUMOULIN, L.; ROBERT, C. Autour des enjeux d' une ouverture des sciences du politiques au droit. In: COMMAILLE, J. et al. **La juridicisation du politique**: leçons scientifiques. Paris: LGDJ, 2000. P. 11-25.

ENGELMANN, Fabiano. Diversificação do espaço jurídico e lutas pela definição do direito no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2004. 414p.

ENGELMANN, Fabiano. Globalização e poder de estado: circulação internacional de elites e hierarquias do campo jurídico brasileiro. In: **Dados**, v. 55, n. 2 p. 487-516, 2012.

ENGELMANN, Fabiano. Elites judiciárias. In: AVRITZER, L.; BIGNOTTO, N.; FILGUEIRAS, F.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. **Dimensões políticas da justiça**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. P. 479-485.

ENGELMANN, F. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. In: **Conjuntura Austral**. Porto Alegre, V.7, n.37 | p.09-16 | ago./set. 2016.

ENGELMANN, Fabiano (Org). Para uma sociologia política das instituições judiciais. In: ENGELMANN, Fabiano (Org). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto

Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. P. 17-38.

ENGELMANN, Fabiano; PENNA, Luciana. Política na Forma da Lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil democrático. In: **Lua Nova**, São Paulo, 92. P. 177-206, 2014.

FALCÃO, Joaquim. **Mensalão, diário de um julgamento**: Supremo, Mídia e Opinião Pública. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012.

FLECK, Eliane Cristina Deckmann. Os inconfidentes: intérpretes do Brasil do século XVIII. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Org.). **Intérpretes do Brasil**: ensaios de cultura e identidade. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

FONTAINHA, Fernando; SANTOS, Carlos Victor; OLIVEIRA, Amanda. A elite jurídica e sua política: a trajetória jurídicoprofissional dos Ministros do STF (1988-2013). In: ENGELMANN, Fabiano (Org.). **Sociologia política das instituições judiciais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. P. 98-123.

FOSTER, George M. The dyadic contract in Tzintzuntzan: patron-client relationship. In: **American Anthropologist**. Vol. 65, N. 6, 1963. P. 1280- 1294.

FRANÇOIS, Bastien. **Naissance d'une Constitution**. Paris: Presses de Sciences Po, 1996.

FRANÇOIS, Bastien. Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République: réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France. In: **Revue française de science politique**. V. 47, N. 3, 1997. P. 377-404.

FRANÇOIS, Bastien; COLLOVALD, Annie. Le pouvoir des legistes. In: **Politix**, N. 32, 1995.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2009.

GAÏTI, Brigitte. **De Gaulle: prophète de la cinquième République**. Paris: Presses de Sciences Po, 1998.

GARCIA JR., Afrânio. Les intellectuels et la conscience nationale au Brésil. In: **ARSS**, V. 98 N. 1, 1993. p. 20-33.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2013.

GARRAUD, Philippe. Les contraintes partisans dans le métier d'élus local. Sur quelques interactions observées lors des élections municipales de 1989. In: **Politix**, vol. 7, n°28, Quatrième trimestre. 1994. P. 113-126.

GARRIGOU, Alain. Le scandale politique comme mobilisation. In: CHAZEL, François. (Org.) **Action collective et mouvements sociaux**. Paris: PUF, 1993. P. 183-192.

GERVAIS, Julie. Les sommets très privés de l'État: le "club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites. In: **ARSS**, N. 194 p. 4-21, 2012.

GIACOMUZZI, V. Entrevista. In: AXT, G.; BIANCAMANO, M.; FOGAÇA, R. **Histórias de Vida: representações do Judiciário**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul / Memorial do Judiciário do Rio Grande do Sul. V. 5, 2005. P. 304-319.

GOIS, Chico de. **Os bens que os políticos fazem: histórias de quem enriqueceu durante o exercício dos mandatos**. Rio de Janeiro: LeYa, 2013.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GRILL, Igor Gastal. Processos, condicionantes e bases sociais da especialização política no Rio Grande do Sul e no Maranhão. In: **Sociologia e Política**. Curitiba, v. 16, n. 30, jun. 2008, p. 65-87.

GRILL, Igor Gastal; REIS, Eliana Tavares dos. Disputas faccionais, batalhas jurídicas e construções midiáticas em uma eleição municipal. In: **Opinião Pública**. Campinas, vol. 18, no 2, novembro, 2012, p. 490 – 512.

HIBOU, Béatrice. **La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale**. Paris: La Découverte, 2012.

HIRSCHL, Ran. **Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism**. Cambridge: Harvard University Press, 2004.

HORTA, Raul Machado. Política, Ética e o Controle Legal da Improbidade. In: ZILVETI, F. A.; LOPES, S. (Org). **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. São Paulo: Atlas, 2004. P. 96-100.

JAGUARIBE, Hélio. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político: uma abordagem teórica e um estudo de caso brasileiro**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **A morte dos coronéis: política e poder local**. Curitiba: Appris, 2016.

KRIEGER, Gustavo; NOVAES, Luiz Antônio; FARIA, Tales. **Todos os sócios do presidente**. São Paulo: Página Aberta, 1992.

KRIEGER, Gustavo; RODRIGUES, Fernando; BONASSA, Elvis Cesar. **Os donos do Congresso: a farsa na CPI do orçamento**. São Paulo: Ática, 1994.

KUSCHNIR, Karina. **Eleições e representação no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, NUAP/UFRJ, 1999.

LACROIX, Bernard. Le politiste et l'analyse des institutions: comment parler de la présidence de la République. In: LACROIX, B.; LAGROYE, J. **Le Président de la République: usages et genèses d'une institution**. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

LACROIX, Bernard; LAGROYE, Jacques. **Le Président de la République: usages et genèses d'une institution**. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1992.

LAGROYE, Jacques. La légitimation. In: In: GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean. **Traité de Science Politique**. Paris, PUF, 1985.

LAGROYE, Jacques; OFFERLÉ, Michel. **Sociologie de l'institution**. Paris: Belin, 2001.

LAGROYE, Jacques; FRANÇOIS, Bastien; SAWICKI, Frédéric. **Sociologie politique**. Paris: Dalloz, Presses de Sciences Po, 2012.

LANDE´, Carl H. Introduction: the dyadic basis of clientelism. In: SCHMIDT, S.W.; alli.(Orgs.). **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley: University of California Press, 1977.

LASCOUMES, Pierre; NAGELS, Carla. **Sociologie des Élités Délinquantes: de la criminalité en col blanc à la corruption politique**. Paris: Armand Colin, 2014.

LAVALLE, Adriàn Gurza. **Vida pública e identidade nacional: leituras brasileiras**. São Paulo: Globo, 2004.

LEAL, Rogério Gesta. **O Estado-Juiz na democracia contemporânea: uma perspectiva procedimentalista**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Patologias corruptivas: as múltiplas faces da hidra**. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2015.

LEAL, Rogério Gesta; BITENCOURT, Caroline Müller. **Temas polêmicos da jurisdição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul: dos crimes aos ilícitos de natureza pública incondicionada**. Porto Alegre: Tribunal de de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2015.

LEAL, Saulo Brum. Entrevista. In: FÉLIX, L. O.; GRIJÓ, L. A. **Histórias de Vida: entrevistas e depoimentos de magistrados gaúchos**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul / Memorial do Judiciário do Rio Grande do Sul. V. 1, 1999. P. 389-395.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

LE BART, Christian. Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux. In: BIDÉGARAY, C.; CADIOU, S.; PINA, C. **L'élu local aujourd'hui**. Grenoble: PUG, 2009.

LEME, Marisa Saenz. Hipólito da Costa e a construção da independência do Brasil. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Org.). **Intérpretes do Brasil**: ensaios de cultura e identidade. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

LEMIEUX, Cyril. L'accusation tolérante: remarques sur les rapports entre commérage, scandale et affaire. In: BOLTANSKI, L.; CLAVERIE, É.; OFFENSTADT, N.; VAN DAMME, S. **Affaires, Scandales et Grandes Causes**. Paris: Stock, 2007.

MACHADO, L. M. U. Entrevista. In: FÉLIX, L. O. **Histórias de Vida**: entrevistas e depoimentos de magistrados gaúchos. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul / Memorial do Judiciário do Rio Grande do Sul. V. 2, 2002. P. 179-213.

MADEIRA, Angélica. Fraturas do Brasil: o pensamento e a poética de Euclides da Cunha. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Org.). **Intérpretes do Brasil**: ensaios de cultura e identidade. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

MARCHETTI, Dominique. Le "journalisme d'investigation": genèse et consécration d'une spécialité journalistique. In: BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe. **Juger la politique**: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.

MARQUES, Welisson. **Mensalão e Crise Política**: o discurso de Veja ao significar o Partido dos Trabalhadores. Curitiba: Appris, 2012.

MARSON, Izabel Andrade. Joaquim Nabuco e as matrizes monárquicas da identidade brasileira. In: AXT, Gunter; SCHÜLER, Fernando (Org.). **Intérpretes do Brasil**: ensaios de cultura e identidade. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

MICELI, Sérgio. **Intelectuais e classe dirigente no Brasil (1920-1945)**. São Paulo: Difel, 1979.

MOISÉS, José Álvaro; ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. **Dilemas da Consolidação da Democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MUSELLA, Luigi. La classe politique en jugement: Tangentopoli et la critique de la politique en Italie. In: BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe. **Juger la politique**:

entreprises et entrepreneurs critiques de la politique. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.

NÊUMANNE, José. **A República na Lama**: uma tragédia brasileira. São Paulo: Geração Editorial, 1992.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OFFE, Carl. Political institutions and social power: conceptual explorations. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Org.). **Rethinking Political Institutions**: the art of state. Nova York: New York University Press, 2006.

OLIVEIRA, Francisco. **Viva a corrupção**: o escândalo BNCC/Centralsul. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Costa Moreira de. Entrevista. In: AXT, Gunter; BIANCAMANO, Mary; FOGAÇA, Rosimeri. **Histórias de Vida**: representações do Judiciário. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul / Memorial do Judiciário do Rio Grande do Sul. V. 5, 2005. P. 158-187.

OLIVEIRA VIANA. **Instituições Políticas Brasileiras**. Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro: Itatiaia, USP, UFF, 1987.

PALMEIRA, Moacir; BARREIRA, César. **Política no Brasil**: visões de antropólogos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, NUAP/UFRJ, 2004.

PALMEIRA, Moacir; HERÉDIA, Beatriz. “Os comícios e a política de facções”. In: **Anuário Antropológico**, v. 94, 1995.

PENNA, Luciana Rodrigues. **Usos políticos da “doutrina jurídica”**: a invenção da “interpretação constitucional” no Brasil Império. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2014. 231p.

PEREIRA, Merval. **Mensalão**: O dia a dia do mais importante julgamento da história política do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2013.

PERICÁS, Luiz Bernardo; SECCO, Lincoln. (Org.) **Intérpretes do Brasil**: clássicos, rebeldes e renegados. São Paulo: Boitempo, 2014.

PHÉLIPPEAU, Éric. **L'invention de l'homme politique moderne**: Mackau, l'Orne et la République. Paris: Belin, 2002.

PILAGALLO, Oscar. **Corrupção**: entrave ao desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINHEIRO, Luiz Adolfo. **A República dos Golpes**: de Jânio a Sarney. São Paulo, Best Seller, 1993.

PINTO, Céli Regina Jardim. **A banalidade da corrupção**: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

PITT-RIVERS, J. **The People of the Sierra**. Chicago: University of Chicago Press, 1961.

PIZARRO DRUMMOND, J. E. O DASP e a Constituição de 1946. In: **Revista de Direito Administrativo**, v. 28, 1952. P. 423-431.

PORFÍRIO, Fernando. **Vida Curta**: julgar prefeitos é atribuição das 16 câmaras criminais. Consultor Jurídico, edição de 11 ago. 2011. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2011-ago-10/tj-sp-acaba-competencia-especial-camara-prefeitos>. Acesso em 8 jun. 2017.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **Mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.

RAMOS, Elival da Silva. Ética e Política. In: In: ZILVETI, F. A.; LOPES, S. (Org). **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. São Paulo: Atlas, 2004. P. 87-95.

RIO GRANDE DO SUL. Indicação de Melíbio dependerá do Plenário. **Diário da Assembleia**. 49ª legislatura. Sessão legislativa. Porto Alegre, jun. 1997. Disponível em http://www.al.rs.gov.br/diario/diarios_anteriores/da970606.htm. Acesso em 14 mar. 2014.

ROBERT, Cécile. L'expertise comme mode d'administration communautaire: entre logiques technocratiques et stratégies d'alliance. In: **Politique européenne**, V. 3, N. 11. 2003. p. 57-78.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. **Sociologia do Direito: a magistratura no espelho**. São Leopoldo: Ed. UNISINOS, 2002.

RODRIGUES, Cassia Maria. **Operação 7 Anões: um brasileiro descobre a rota oficial da corrupção em Brasília**. Porto Alegre: L&PM, 1994.

ROUQUIÉ, Alain. O mistério democrático – das condições da democracia às democracias sem condições. In: ROUQUIÉ, Alain; LAMOUNIER, Bolivar; SCHVARZER, Jorge. **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

ROUSSEL, Violaine. Les magistrats dans les scandales politiques en France: logiques de action et jeux judiciaires locaux. In: BRIQUET, Jean-Louis; GARRAUD, Philippe. **Juger la politique: entreprises et entrepreneurs critiques de la politique**. Rennes: Presses Universitaire de Rennes, 2001.

ROUSSEL, Violaine. **Affaires de juges: les magistrats dans les scandales politiques en France**. Paris: La Découverte, 2002.

SACRISTE, G. **La République des constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l'État en France (1870-1914)**. Paris: Presses de Sciences-Po, 2011.

SANTOS, André Marengo dos; DA ROS, Luciano. Caminhos que levam à Corte: carreiras e padrões de recrutamento dos ministros dos órgãos de cúpula do Poder Judiciário brasileiro (1829-2006). In: **Sociologia e Política**. 2008, vol.16, n.30, p.131-149.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. **Bases do autoritarismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1982.

SCOTT, James. **The moral economy of the peasant**: rebellion and subsistence in Southeast Asia. New Haven: Yale University Press, 1976.

SEIDL, E.; GRILL, I. G. (Orgs.). **As ciências sociais e os espaços da política no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. SILVA, 2006

SIMÕES LOPES, L. **Luiz Simões Lopes II** (depoimento, 1990). Rio de Janeiro: CPDOC/FGV, 2003.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **Sociedade e Política no Brasil**: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República. São Paulo: DIFEL, 1973.

SOUZA, Jessé. **A tolice da inteligência brasileira**: ou como o país se deixa manipular pela elite. São Paulo: LeYa, 2015.

SOUZA JR., Cezar Saldanha. Direito Constitucional e a Corrupção Política. In: ZILVETI, F. A.; LOPES, S. (Org). **O Regime Democrático e a Questão da Corrupção Política**. São Paulo: Atlas, 2004. P. 73-80.

SUNDFELD, C. A. **Direito Administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.

TAYLOR, Mathew. Brazil: corruption as harmless jeitinho or threat to democracy? In: MORRIS; BLAKE. **Corruption and Politics in Latin America**: national and regional dynamics. Estados Unidos: Lynne Rienner, 2010.

TRINDADE, Hélió. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945). In: ROUQUIÉ, Alain; LAMOUNIER, Bolivar; SCHVARZER, Jorge. **Como renascem as democracias**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

TUMA JUNIOR, Romeu. **Assassinato de reputações**: um crime de Estado. Rio de Janeiro: Topbooks, 2013.

VAUCHEZ, Antoine. **La institution judiciaire remotivée**: le processus d'institutionnalisation d'une "nouvelle justice" en Italie. Paris: LGDJ, 2004.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. **Das arcadas ao bacharelismo**: 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo, Perspectiva, 2004.

VENÂNCIO FILHO, Alberto. Victor Nunes Leal e a Revista de Direito Administrativo. In: INSTITUTO VICTOR NUNES LEAL (Org). **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal**. São Paulo: Saraiva, 2013. P. 29-52.

VOMMARO, Gabriel. **Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine**: retour sur la question du “clientélisme”. Paris: EHESS, 2010. 495p.

WEFFORT, Francisco. **Por que democracia?** São Paulo: Brasiliense, 1984.

WEFFORT, Francisco. As escritas de Deus e as profanas: notas para uma história das idéias no Brasil. In: **RBCS** Vol. 20 n°. 57 fevereiro/2005.

WOLF, Eric. Kinship, friendship, and patron-client relations in complex societies. In: BANTON, M. (Org.). **The Social Anthropology of Complex Societies**. Londres: Tavistock, 1966.

APÊNDICE I

Quadro 10: Evolução da Composição da Quarta Câmara Criminal do TJRS entre os anos de 1992-2017.

Nome	Naturalidade	Graduação	Nomeação juiz/ comarcas	Ingresso no TJ	Período 4ªCrim	Trajetória
Armando Mário Bianchi				Junho 1992	1992	Promovido ao Trib. Alçada 1988. 88 3ªe 4ªCrim Alçada. 88-90 1ªCrimAlç. 92 7ªCível 92-out93 2ªCível
Luiz Glênio Bastos Soares	Santa Maria *1942 +23/4/07	UFSM			1992	Promovido ao Trib. Alçada 1981. 1991 2ªCrim TJ 92-dez94 3ªCrim Alçada
Egon Wilde				Julho 1985	1992-abr94	Promovido ao Trib. Alçada 1981. 81-85: 2ªCrim Alçada. 89-91; maio94-nov95: 3ªCrim TJ. 1997: 1ªCrim.
Érico Barone Pires	Porto Alegre		1970/	Nov. 1992	dez1992-jul96	Promovido ao Trib. Alçada dez. 1987. 2ªCrim. Alçada ate 90. 3ªCrim ate out92. 1ªCrim. TJ 96 -98
Marcelo Bandeira Pereira	Porto Alegre *18/4/1953	1976 PUC/RS	1978/Alvorada, Campo Novo, Garibaldi, Guaporé, São Luiz Gonzaga, Caxias do Sul, Canoas e Porto Alegre.	Março 1998	[1993] 2009-2012	Juiz-assessor da Pres. TJRS 90-92. Promovido ao Trib. Alçada dez. 1992 convocado para a 4ªCrim. CGJ 2002-03. Pres. TRE 2006-08. Pres. TJRS 2012-14: Eleito em votação disputada, 2º turno e recurso ao STF. Em fev14 apoia a nova direção.
José Domingues Guimarães Ribeiro	Camaquã	1973 UNISINOS	1974-75 MP Juiz de Direito (definiu foro privilegiado caso Daudt).	Nov. 1997	Dez92-mar95	Promovido ao Trib. Alçada 1992-97. 3ªCrim. TJ 1992 e maio 95 - 2000. Prof AJURIS.
Ruy Armando Gessinger	Santa Cruz	1969 UFRGS	1971/	Nov. 1993	Mar94-1995	3ª Cível 92-mar94 6ªCível Alçada1989-92 4ªCrim Alçada 1988. Prof. UNIRITTER e UNISINOS

Luiz Melbio Uiraçaba Machado	Montenegro	1959 UFRGS	1963/ Sobradinho, Venâncio Aires, Estrela, Santa Rosa, Uruguaiana, Passo Fundo e Porto Alegre	Julho 1985	fev1993- ago1997	2º vice-pres TJRS 1992- 1994. Abr1988-Out1990 3ªCrim. 1985: 3ªCrim Alçada. 1981- 84: Cível Alçada. Prof. UFRGS.
Vladimir Giacomuzzi	Erechim *1940	1963/P UCRS	1965-87 MP/ Gaurama, Três de Maio, Carazinho, Novo Hamburgo e Porto Alegre. 1987 nomeado juiz de alçada	Set. 1994	1994- 2003	Militância estudantil e MAC/JUC. Brasília na constituinte. Plínio/Jobim/Serra Vice-pres CONAMP. CG MP. Promovido ao Trib. Alçada 1988: 3ªCrim. 1º vice-pres TJRS 2004-05: recebeu Representação contra Paulo Moacir Aguiar Vieira. 2001-05 Tr. Pleno. Ate 2008 3ªCrim. Prof. UNISINOS, PUC, ESMP, ESM.
Marco Antônio Ribeiro de Oliveira	Tomasina/ PR *6/7/1948	1970 UFPR	1976/ São Luiz Gonzaga, Santiago, Marcelino Ramos, Nova Petrópolis, Três Passos, Erechim e Porto Alegre	Maio 1998	out1994- mar95 2012- fev2013	Promovido ao Trib. Alçada 1994. 8ªCrim 1998-ago2007 1ªCrim 2007-dez2011. Pedido de remoção para 4ªCrim na vaga do Des. Constantino Lisboa
Saulo Brum Leal	São Sepé	1965 UFSM	1967/ São Francisco de Assis {Pretor} 1968/juiz Cacequi, São Sebastião do Caí, Júlio de Castilhos, Santana do Livramento, Cachoeira do Sul, Porto Alegre	Junho 1995	jun1995- fev1997	Promovido ao Trib. Alçada nov1990. 1ªCrim Alçada out1988-jun95: colega do des. Aristides. Pedi remoção para 3ªCCrim 1997-2001. AJURIS (casas nas comarcas)
Luiz		1971	/Viamão , ...	Junho	1996-	1990-abr.95: 2ª CCrim.

Armando Bertanha de Souza Leal		PUC/RS		1996	1997	jun96-out96: 4ªCCrim. Até set97 2ªCrim. Até ago1998 1ªCCrim. Sub-diretor geral adm. TJ 2000-01.
Paulo Moacir Aguiar Vieira				Maio 1996	1996-ago 1997	Antes esteve na 2ªCrim. Em set 1997 foi para a 2ª e 5ª Camaras. De 2003-jan.07 foi para a 6ª Crim.
Aido Faustino Bertocchi	Caxias do Sul * +2007			Maio 1998	1995-1998	Oriundo do MP. Juiz de alçada convocado para atuar em reg. Exceção. Em 98 saiu da 4ª Crim. e passou pelas 2ª e 7ª Criminais, onde ficou até 2001.
Danúbio Edon Franco	Bagé *26/9/1944	1970 UFPel	Nov 1973/ Crissiumal, Quaraí, Rosário do Sul, Bagé e Porto Alegre.	Março 1997	1997-2007	Foi juiz eleitoral. Promovido ao Trib. Alçada set 1991.Prof. ESM. CGJ 2000-2001. 2006 eleito 2º vice-pres TJRS
Walter Jobim Neto	Santa Maria	UFRGS		Maio 1998	1996-2004	Prof. UFSM, AJURIS e ULBRA. Recebeu comenda da OAB. Defensor Militar da União por 23 anos. Juiz de alçada convocado (97)para atuar em reg. Exceção.
Gaspar Marques Batista	São Luis Gonzaga *16/9/1944	1971 U. Santo Ângelo	1975/Alegrete , Santa Maria, Cerro Largo, Itaqui e Porto Alegre	Abril 1998	1998-2014	Promovido ao Trib. Alçada dez. 1992. Professor PUC/RS por 11 anos
Constantino Lisbôa de Azevedo	Arroio do Meio *4/6/1946	1974 PUC/RS	1975 ingressou no MP	Maio 1998	1998-2012	Nomeado juiz do Trib. De Alçada 1994.
Aristides Pedroso de Albuquerque e Neto	Alegrete *23/03/47	1969 UFSM	Dez1971/ Tapes, Guaíba, São Borja e Porto Alegre (sempre jurisdição eleitoral e trabalhista)	Maio 1994	2000	Membro da Comissão do COJE (94/95) e do Conselho da Magistratura (96/97). Des. Substituto 1989 na 1ª Crim e na 4ª Cível. Trib. Alçada 1990. CGJ 98-99 e 2004-05. Palestrante. 2001 Prêmio XVIII Direitos Humanos. Projetos inovadores eqto CGJ.

Lúcia de Fátima Cerveira	São Gabriel *11/10/1957	1980 Urcam	1982 Antonio Prado, Canela, Santa Maria e Porto Alegre	Dez. 2008	2000- 2005	Era juíza convocada. Em 2008 assumiu como desembargadora nas Câmaras Cíveis.
José Eugênio Tedesco	São Francisco de Paula *8/12/1940	1967 UCS	1968/Esteio, Candelária, Sobradinho, Guaporé, Marau, Nova Prata, Bagé e Porto Alegre	Out. 1990	2005- 2009	Promovido ao Trib. Alçada set. 1985. Implantação Parque gráfico. Pres. TRE 2000-01. Diretoria AMB, FLAM e AJURIS (com Barison e Milton Martins). Pres. TJRS 2002-03
Marcel Esquivel Hoppe	Passo Fundo *25/4/1943	1967 UPF	1968/ Sarandi, Carazinho, Passo Fundo e Porto Alegre	Junho 1998	2012- 2013	Prêmios por atuação no JIJ. Atuava desde 98 na 1ª Criminal. Pediu remoção para a 4ª.
Newton Brasil de Leão	Porto Alegre	1972 UNISI NOS	1975/ Ibirubá, Gramado, Lajeado, Torres, Novo Hamburgo e Porto Alegre	Mai 1998	2012	Promovido ao Trib. Alçada set. 1994. Desembargador 3ª Câmara Criminal até 2012.
Rogério Gesta Leal	Rio Pardo *4/11/1964	1987 U. Sta Cruz do Sul	X Origem na Advocacia	Set. 2002	2013	Doutor UFSC e UBA. Mestre Des.Regional UNISC. Prof Sta Cruz do Sul ENFAM/STJ Associado em Roma e Buenos Aires. Produção técnica. Coord Revista. Membro REDIR/CNJ.
Julio Cesar Finger	Caxias do Sul	1986 FURG	Origem MP 1989. Lagoa Vermelha, Palmeira das Missões e Caxias do Sul.	Mai 2012	2012	Foi bancário, advogado e auditor externo do TCE. Mestrado 2003 PUC. 2008 EUA: International Visitor Leadership Program. Prof UCS ULBRA UNISINOS FMP e AJURIS. Promovido a Procurador de Justiça em 2010.

Fonte: Elaboração própria a partir de tj.rs.jus.br, Memorial do Judiciário do Rio Grande do Sul e notícias veiculadas sobre os desembargadores.

* nascimento

+ morte

APÊNDICE II

Quadro 11: Número de Processos **relatados** por Desembargador
(conforme a **ementa** do julgamento) (1992-2016).

Desembargador Relator	Ocorrências	%
Constantino Lisbôa de Azevedo	497	22,74%
Gaspar Marques Batista	451	20,63%
Aristides Pedroso de Albuquerque Neto	277	12,67%
Vladimir Giacomuzzi	260	11,89%
Luiz Melício Uiraçaba Machado	93	4,25%
José Eugênio Tedesco	86	3,93%
Rogério Gesta Leal	80	3,66%
Danúbio Edon Franco	62	2,84%
Saulo Brum Leal	59	2,70%
Lúcia de Fátima Cerveira	51	2,33%
Marcelo Bandeira Pereira	49	2,24%
Ivan Leomar Bruxel	39	1,78%
Newton Brasil de Leão	28	1,28%
Marco Antônio Ribeiro de Oliveira	26	1,24%
Marcel Esquivel Hoppe	26	1,19%
Relator não disponível	22	1,0%
Marco Antônio Barbosa Leal	21	0,96%
Érico Barone Pires	20	0,91%
José Domingues Guimarães Ribeiro	15	0,69%
Ruy Armando Gessinger	13	0,59%
Walter Jobim Neto	10	0,46%
Egon Wilde	7	0,32%
Mauro Evely Vieira de Borba	5	0,23%
Luiz Glênio Bastos Soares	3	0,14%
Paulo Moacir Aguiar Vieira	3	0,14%
Armando Mário Bianchi	2	0,09%
Luiz Armando Bretanha de Souza Leal	1	0,05%
Vasco Della Giustina	1	0,05%
Total com relatório	2186	100,00%

Fonte: TJRS.

APÊNDICE III

Quadro 12: Número de Processos **relatados** por Desembargador (conforme o **quadro** da consulta do processo) (1992-2016).

Desembargador Relator	Ocorrências	%
Gaspar Marques Batista	484	21,99%
Constantino Lisbôa de Azevedo	472	21,44%
Aristides Pedroso de Albuquerque Neto	252	11,45%
Vladimir Giacomuzzi	216	9,81%
Lúcia de Fátima Cerveira	137	6,22%
José Eugênio Tedesco	95	4,32%
Rogério Gesta Leal	83	3,77%
Danúbio Edon Franco	77	3,50%
Luiz Melúbio Uiraçaba Machado	61	2,77%
Ivan Leomar Bruxel	48	2,18%
Marco Antônio Ribeiro de Oliveira	43	1,95%
Saulo Brum Leal	37	1,68%
Newton Brasil de Leão	37	1,68%
Marcel Esquivel Hoppe	33	1,50%
Marcelo Bandeira Pereira	31	1,41%
Marco Antônio Barbosa Leal	22	1,00%
Érico Barone Pires	14	0,64%
2º Vice Presidente do TJRS	13	0,59%
Ruy Armando Gessinger	10	0,45%
Mauro Evely Vieira de Borba	10	0,45%
José Domingues Guimarães Ribeiro	8	0,36%
Egon Wilde	5	0,23%
Luiz Glênio Bastos Soares	3	0,14%
Armando Mário Bianchi	2	0,09%
Paulo Moacir Aguiar Vieira	2	0,09%
Aido Faustino Bertocchi	2	0,09%
Luiz Armando Bretanha de Souza Leal	1	0,05%
Walter Jobim Neto	1	0,05%
Roque Miguel Fank	1	0,05%
Tupinambá Castro do Nascimento	1	0,05%
Total com relatório	2201	100,00%

Fonte: TJRS.

APÊNDICE IV

Quadro 13: Número de Processos **Revisados** por Desembargador (1992-2016).

Desembargador Revisor	Ocorrências	%
Aristides Pedroso de Albuquerque Neto	409	29,49%
José Eugênio Tedesco	253	18,24%
Gaspar Marques Batista	242	17,45%
Constantino Lisbôa de Azevedo	137	9,88%
Vladimir Giacomuzzi	109	7,86%
Marcelo Bandeira Pereira	75	5,41%
Marco Antônio Barbosa Leal	66	4,76%
Newton Brasil de Leão	43	3,10%
Marco Antônio Ribeiro de Oliveira	16	1,15%
Sylvio Baptista Neto	7	0,50%
Rogério Gesta Leal	5	0,36%
Ivan Leomar Bruxel	3	0,22%
José Antônio Hirst Preiss	3	0,22%
Mauro Evely Vieira de Borba	3	0,22%
Julio Cesar Finger	3	0,22%
Lúcia de Fátima Cerveira	2	0,14%
Marcel Esquivel Hoppe	2	0,14%
Elba Aparecida Nicolli Bastos	2	0,14%
Arno Werlang	2	0,14%
Jaime Piterman	2	0,14%
Saulo Brum Leal	1	0,07%
Aramis Nassif	1	0,07%
Araken de Assis	1	0,07%
Total	1387	100,00%

Fonte: TJRS.

APÊNDICE V

Quadro 14: Número de Processos por Desembargador **Vogal** (1992-2016).

Desembargador Vogal	Ocorrências	%
Constantino Lisbôa de Azevedo	372	27,07%
Gaspar Marques Batista	333	24,24%
Lúcia de Fátima Cerveira	145	10,55%
Aristides Pedroso de Albuquerque Neto	101	7,35%
Vladimir Giacomuzzi	100	7,28%
Rogério Gesta Leal	73	5,31%
Marcel Esquivel Hoppe	43	3,13%
Marco Antônio Ribeiro de Oliveira	36	2,62%
Marco Antônio Barbosa Leal	32	2,33%
José Antônio Hirst Preiss	27	1,97%
Marcelo Bandeira Pereira	24	1,75%
Ivan Leomar Bruxel	21	1,53%
Newton Brasil de Leão	19	1,38%
Julio Cesar Finger	10	0,73%
Sylvio Baptista Neto	9	0,66%
Manuel José Martinez Lucas	7	0,51%
José Eugênio Tedesco	6	0,44%
Elba Aparecida Nicolli Bastos	6	0,44%
Mauro Evely Vieira de Borba	5	0,36%
Jaime Piterman	2	0,15%
Danúbio Edon Franco	1	0,07%
Silvestre Jasson Ayres Torres	1	0,07%
Aramis Nassif	1	0,07%
Total	1374	100,00%

Fonte: TJRS.

APÊNDICE VI

Quadro 15: Municípios com mais de dez denúncias na Quarta Câmara Criminal, conforme Micro e Mesorregiões no Estado (1992-2016).

Município	Frequência
Mesorregião Centro Ocidental	
Microrregião de Santiago	
Santiago	10
Tupanciretã	11
Microrregião de Santa Maria	
Cacequi	10
Santa Maria	14
São Vicente do Sul	10
Microrregião de Restinga Seca	
Dona Francisca	13
Mesorregião Centro Oriental	
Microrregião de Santa Cruz do Sul	
Santa Cruz do Sul	14
Mesorregião Metropolitana de POA	
Microrregião de Montenegro	
Salvador do Sul	17
Microrregião de Gramado-Canela	
Gramado	12
Rolante	22
Taquara	10
Microrregião de São Jerônimo	
São Jerônimo	28
Triunfo	54
Microrregião de Porto Alegre	
Alvorada	25
Canoas	11
Novo Hamburgo	12
Parobé	10
São Leopoldo	13
Sapiranga	10

Sapucaia do Sul	19
Viamão	17
Microrregião de Osório	
Arroio do Sal	12
Capão da Canoa	10
Cidreira	28
Imbé	18
Tavares	11
Torres	19
Xangri-lá	12
Microrregião de Camaquã	
Camaquã	11
Mesorregião Nordeste	
Microrregião de Caxias do Sul	
Antônio Prado	10
Microrregião de Guaporé	
Arvorezinha	18
Guaporé	11
Itapuca	10
Serafina Correa	12
Microrregião de Vacaria	
Lagoa Vermelha	11
São Francisco de Paula	17
Mesorregião Noroeste	
Microrregião de Santa Rosa	
Novo Machado	14
Três de Maio	10
Microrregião de Três Passos	
Braga	14
Microrregião de Frederico Westphalen	
Constantina	13
Dois Irmãos das Missões	12
Iraí	12
Planalto	14

Microrregião de Sananduva	
Maximiliano de Almeida	12
Microrregião de Cerro Largo	
Porto Xavier	10
Microrregião de Santo Ângelo	
Santo Antônio das Missões	17
São Nicolau	13
Microrregião de Ijuí	
Chiapetta	13
Condor	14
Coronel Bicaco	19
Pejuçara	10
Microrregião de Carazinho	
Carazinho	18
Microrregião de Passo Fundo	
Mato Castelhano	18
Mesorregião Sudeste	
Microrregião de Litoral Lagunar	
Santa Vitória do Palmar	15
São José do Norte	15
Microrregião de Pelotas	
Canguçu	10
Pelotas	14
Mesorregião Sudoeste	
Microrregião da Campanha Central	
Rosário do Sul	13
Santana do Livramento	22
São Gabriel	12
Microrregião da Campanha Meridional	
Bagé	25
Microrregião da Campanha Ocidental	
Quaraí	20
São Borja	32
Uruguaiana	15

Fonte: TJRS.

ANEXO

SEGUNDA-FEIRA, 5 DE ABRIL DE 1999

POLÍTICA
PODERES

O ESTADO DE S. PAULO - A5

Tribunal gaúcho condenou 92 prefeitos em 4 anos

4.ª Câmara cuida apenas dos crimes de responsabilidade dos administradores municipais

LIÉGE ALBUQUERQUE
Especial da Redação

PORTO ALEGRE - Numa experiência inédita no País, o Rio Grande do Sul criou uma câmara de justiça que julga apenas os delitos dos administradores públicos. Em cinco anos de existência, a 4.ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já condenou 92 prefeitos a penas que vão desde a prestação de serviços à comunidade até a prisão em regime fechado por crimes de responsabilidade, como dano de verbas públicas ou contrafeitos irregulares. Segundo o juiz-presidente Vladimir Giacomuzzi, o órgão também tem conseguido licença para processar ex-prefeitos que se elegeram deputados estaduais, após a imunidade parlamentar.

Com o Judiciário na berlinda, alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) está forjado desde outubro do ano passado, a experiência gaúcha de tolerância zero à corrupção nos executivos municipais é lida como "modelo exemplar" pelo ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Celso de Mello.

Os dois únicos ex-prefeitos presos em regime fechado no País estão no Rio Grande do Sul, condenados pela 4.ª Câmara: o ex-prefeito de Quaraí João Carlos Pinto Vieira, eleito pelo PDT, e o ex-prefeito de Chiapetta Dorivaldo João Stamm, eleito pelo PPB, preso em Três Passos. Há outros quatro prefeitos presos e dois presidiando trabalhos à comunidade. Todos eles cometeram crimes contra as administrações públicas.

Julgado e condenado o ex-prefeito de Cidreira e de Tramandaí Elói Sessim (PDT) está forjado desde outubro do ano passado, o tribunal especializado gaúcho condenado Sessim a 12 anos de reclusão e 5 anos e oito meses de detenção por ter cometido crimes de sequestro e extorsão. Ele respondeu a nove processos. Em um deles, é acusado de ter construído um estádio para 10 mil pessoas num município de 5 mil habitantes. Numa outra cidade, fez um estádio e depois criou um time de futebol. Como diretor do clube, prestava contas para ele mesmo, que era o prefeito.

Triplê - A 4.ª Câmara, criada em 1994, julga apenas os casos em que prefeitos ou ex-prefeitos estão envolvidos, realizando duas sessões semanais. Os tribunais plenos costumam reunir-se a cada 15 dias. O processo exige um trabalho conjunto de um tripê: o Tribunal de Contas do Estado (TCE), responsável por 50% das denúncias levadas ao Ministério Público; o Ministério Público, que tem uma procuradoria exclusiva para a investigação desses crimes; e o próprio Tribunal de Justiça gaúcho, que designa quatro desembargadores.

De acordo com o presidente do Tribunal de Contas, Porfirio Peixoto, por coincidência ou não o número de pareceres desfavoráveis às contas das prefeituras está decrescendo. "Fazemos levantamentos dos erros mais comuns cometidos por inexperience e enviamos técnicos", afirma. "A agilidade conseguida nos julgamentos é notória: os processos que levavam antes até oito anos para serem julgados - às vezes os crimes já estavam prescritos - estão demorando no máximo três anos", diz o juiz-presidente Vladimir Giacomuzzi.

Essa rapidez nos julgamentos é a crítica dos advogados de defesa. O criminalista Nereu Lima, advogado de Elói Sessim e de outro forjado, João Carlos Vender, ex-prefeito de Imbé, afirma que o tribunal é inconstitucional: "A Constituição afirma que os prefeitos têm de ser julgados pelos tribunais; ela não fala em órgãos fracionários criados apenas para não socorregar o Tribunal de Justiça e acelerar o processo, e não para dar julgamento justo", protesta. Mesmo assim, todos os recursos contestando



Sessão da 4.ª Câmara, responsável pelo julgamento de prefeitos: membros reúnem-se duas vezes por semana



O juiz-presidente Giacomuzzi: agilidade nos processos



Mello: prefeito que cumpre pena nunca esquece



Porfirio Peixoto: número de pareceres desfavoráveis às contas dos prefeitos diminuiu, depois da criação da 4.ª Câmara, também pela ação preventiva do Tribunal de Contas do Estado

NA MIRA DA JUSTIÇA GAÚCHA	
488 denúncias oferecidas sobre prefeitos ou ex-prefeitos	92 condenações
277 denúncias recebidas	91 absolvições
115 denúncias não recebidas	65 remessos aos tribunais federais, crimes-crimes rejeitados, suspensão ou arquivamento do processo
248 sessões de julgamento na 4.ª câmara	

De 1994 até o ano passado
Fonte: Procuradoria de Prefeitos do RS

a constitucionalidade da câmara foram rejeitados pelo Supremo. Atuando na investigação dos poderes políticos locais, o procurador-chefe da Procuradoria dos Prefeitos do Ministério Público do Rio Grande do Sul, Luiz Carlos Zio-moski, afirma que ele e os outros promotores que o auxiliam nunca foram alvo de ameaça. "Mas eu me cuido", conta. Após cinco anos cuidando desses crimes, hoje não é difícil para ele perceber quando o caso é de má-fé ou desconhecimento. "Ingenuidade não existe: se o prefeito não sabe, tem de fazer con-

sultas a quem sabe." O instrumento mais utilizado pela câmara é o decreto-lei 201, de 1967. Segundo Zio-moski, os delitos mais comuns cometidos pelos prefeitos são a contratação de funcionários sem concurso e a aquisição de bens e materiais sem licitação. "A cultura política do Estado está sendo moldada pela lei: os prefeitos estão muito mais cautelosos", informa Giacomuzzi.

Para o desembargador criador da 4.ª Câmara, Luiz Melbio Machado, a experiência gaúcha não é seguida pelos outros Estados por falta de vontade política. "O problema técnico era o de designar quatro desembargadores para tratar disso exclusivamente, mas, a outra parte, a vontade política, entra depois", afirma. Para Melbio, o efeito pedagógico é forte. "O eleitorado pode até esquecer, mas o político que cumpre uma pena tão forte nunca esquece."

Julgar administradores pode ser exemplo para os Estados

Definição mais rigorosa de delitos pode forçar criação de outras câmaras especiais

PORTO ALEGRE - A experiência pioneira da 4.ª Câmara Criminal gaúcha tem chances de ser seguida pelo resto do País caso seja aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que deve estabelecer penalidades para os chefes do Executivo, permitindo que sejam imputadas "responsabilidades pessoais" quando forem desobedecidas as normas previstas.

Além disso, o número de processos contra prefeitos, segundo os tribunais de Justiça, quadruplicou desde que a Constituição de 1988 designou a esses órgãos a responsabilidade pela análise das denúncias contra os chefes do Executivo, e não mais os magistrados das comarcas. Foi criado até um departamento específico para esse fim.

A diferença é brutal: de 1996 a março deste ano, depois que nos espelhamos no modelo gaúcho e foram direcionadas de imediato todas as denúncias para a coordenação dos prefeitos, foram 403 denúncias oferecidas ao Tribunal de Justiça (TJ) de São Paulo, enquanto que de 1991 a 1993 foram apenas 114, conta o procurador da coordenação dos prefeitos do Ministério Público de São Paulo, Alberto de Oliveira Andrade Neto. "O problema é que não há contrapartida no tribunal, que não tem coordenação exclusiva para os crimes

dos executivos municipais; e só para receberem a denúncia, demora até um ano". Em São Paulo, há três ex-prefeitos presos em regime aberto: o de Maracá, Ademir Fetter, o de Mongões, Edson Luiz Vieira, e o de Pitangueiras, Elsoi Leone. Há dois meses está forjado o ex-prefeito de Bauru Antônio Izzo Filho. "Provavelmente, o número seria maior se houvesse vontade política para a criação de uma 4.ª Câmara em São Paulo", defende Andrade Neto. Segundo a assessoria do TJ paulista, de 1998 até o ano passado foram condenados 18 prefeitos e ex-prefeitos.

O desembargador Justino Ponte Teles é há um ano o juiz titular da câmara especializada para o julgamento de crimes de prefeitos e ex-prefeitos em Salvador (BA). O desembargador foi ao Rio Grande do Sul aprender com a experiência gaúcha. Ele também julga outros crimes. Segundo a assessoria do tribunal baiano, nenhum prefeito foi condenado até hoje, já que todos os processos que deram entrada ainda estão tramitando.

Em Minas Gerais e Santa Catarina não há câmaras especializadas para julgar crimes dos Executivos municipais. Em Minas, há 17 processos em andamento no Tribunal de Justiça envolvendo prefeitos. Em Santa Catarina, há 57 inquéritos e 18 processos, sendo que mais de 50% deles devem estar concluídos ainda este mês. Mas os crimes, pela demora nas decisões, foram prescritos. (L.A.)

EM SP, TRÊS PREFEITOS ESTÃO PRESOS EM REGIME ABERTO

Ache seu nome aqui e ganhe um prêmio.

Ganhadores das passagens para o Hawaii com mais três acompanhantes.

Gláucia Lezan de Silva - Taubaté - SP
Luís Paulo Biazolo Vieira - Brasília - DF

Ganhadores dos kits completos de praia.

- Adriana Carvalho de Souza • Adriano José Borges de Pinna • Ailton Maciel • Alpinista Cosmo Aleixo • Alcega Maria de Costa Pereira • Alessandra Castanheira M. Cardoso • Alexandre Valverde Sorcin • Alice Tothi Tamamu Costa • Alzira Francisca da Silva Foresti • Ana Cristina Silva Lima • Ana Lurdes Ferreira dos Santos • Ana Maria Koch • André Fernandes de Almeida • Antônio Luiz Sampaio de Almeida • Bárbara Mouta • Bruno Julho Barosa • Carlos Alvarado de Freitas • Carlos Heitor de Oliveira Azevedo • Carmen Lucia de Almeida Balboa • Cassia Vilela de C. Dias • Cecília Karine Nollmann Oliveira • Cleonice Vinício de Souza • Clotilde de Cassia Knastfeldt • Cristina de Jesus Vieira Benevides • Cristiane Pivota Soares Leal • Cristiano da Conceição • Deborah Cristina M. Fera • Denise Andrade • Deolinda Vieira Costa • Domingos Esteves Junior • Edilaine Marques Mourir • Edna Maria do Carmo • Eduardo Ferreira da Silva • Eliana Cheloni • Eliana Brunow Ventura Takahara • Eládio Ello Naranho • Estela Mari Luedi • Eunice Barbosa da Silva dos Santos • Eunice Kubat • Fabiana Castro • Fabiana Guimarães Caldas Jardim • Faviana Dias Madureira • Fernando Issao Madureira Hiray • Fábio Pio Oliveira • Francisco Carlos da Rocha • Franklin Jorge Santos • Gerson Steinhil • Gilberto Machado • Gilberto V. Guimarães • Gilson Bonari de Paiva • Heloísa Nogueira de Almeida • Hilda R. dos Reis Reis • Ita Maria Franer Botteghin • Ingrid Maria Martins de Paula • Inez Maria de Souza Ramos • Imã Inácia Águas Ueta • Isabel Cristina M. Freitas • Ivete Goncalves da Silva • Ivone Benetti Poloni • Ivone Ediane Filho • Juliana Machado Ferreira • Kátia Regina de Mello Tavares • Laura Landermann Frey • Leonardo M. Nunes • Levi Polato Sampaio • Lizabeth A. F. Duch • Lucia Helena Franco Pinheiro Iemma • Luciano Gomes Ferreira • Luciano Benevides • Luiz Fernando Bastos Giesbrecht • Luiz Carlos Fontes • Luiz Claudio Guedes da Silva • Manoel Gomes de Moraes • Márcia Christina Vasconcelos Ancher da Motta • Márcia Miranda de Sousa • Marco Ribeiro Alves Gomes • Maria Aparecida Adorno • Maria Aparecida Barreira • Maria Aparecida Xavier da Cunha • Maria Cristina Sousa • Maria Cristina Almeida da L. Maria • Maria Elizabeth de Q. M. Jardi • Maria Nete Vazotti Franchescovich • Maria José Macedo dos Santos • Maricléide Miranda Ferreira • Marilúcia Fabiana Tura • Marina Iekela Ushiro • Marisa Barbosa Cajado • Marly Simão Mercante • Martha de Jesus Backes • Mauro Henrique Zanotti • Michele Chow • Milton Mikio Fujita • Mônica Furtado Fernandes Catano Loureiro • Myriam Machado R. Lopes • Nadir de Oliveira Luz Santos • Nail H. S. Gave • Natália Bamberg Migliano • Nelson dos Santos Alves Junior • Nelson Munhoz Nunes • Neusa Maria Silveira Lahauger • Ovelina da Silveira Lemos • Patrícia Coutinho • Patrícia Ramos de Souza • Paulo Zanini • Priscilla Weigert • Quatzi da Silva Iglesi dos Santos • Raquel de Santana • Raui M. Valério • Regia F. dos Anjos • Regia Garcia Azevedo • Renata Babo Bayer • Renato Locantelli • Roberta Gótzko Lazarov • Rogério M. de Oliveira • Rosane Sueli Leite • Rosângela M. Gonçalves • Rosa Maria Rodrigues • Rose Roccochelli • Rosemáire Rainha Soares • Sabrina Pacheco Lima • Sandra Helena Pinto da Silva • Sandra Regina do Nascimento • Sarah Lea Santana dos Reis • Selma Coelho da Silva • Sérgio Luis da Silva • Silvana Teixeira Dutra Oliveira • Silvio Rafael C. Barbosa • Silvana Araújo Fontes • Silvia Helena Fortes • Silvio Pinto Miranda • Simone Negrin Pereira • Simone Galati Kiku • Solange M. E. Yamassaki • Sônia Maria Pagan • Sueli Moreira Morimoto • Sueli Patrícia Pinto • Suelton Tachi Pinto • Taciêlia F. Carli • Tereza Claudete • Valia M. Barros de Boddy Friess • Vania M. V. Almeida • Vera Domingos • Victor de Barros • Wilson Simão Milões • Yvoneide Francheschi • Walter Fernandes Lima • Wilson Yoshida

Todos os ganhadores receberão um telegrama em casa.

