

JUSTIÇA *E* PODER POLÍTICO

ELITES JURÍDICAS, INTERNACIONALIZAÇÃO
E LUTA ANTICORRUPÇÃO

FABIANO ENGELMANN
LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ORGANIZADORES

JUSTIÇA
E PODER
POLÍTICO



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Carlos André Bulhões

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Patricia Helena Lucas Pranke

EDITORA DA UFRGS

Diretora

Luciane Gonçalves Delani

Conselho Editorial

Carlos Eduardo Espindola Baraldi

Clarice Lehnen Wolff

Janette Palma Fett

João Carlos Batista Santana

Luís Frederico Pinheiro Dick

Maria Flávia Marques Ribeiro

Naira Maria Balzaretto

Otávio Bianchi

Sergio Luiz Vieira

Virgínia Pradelina da Silveira Fonseca

Luciane Gonçalves Delani, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio Henkin, José Jorge Rodrigues Branco, José Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Murry Scalco, Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo Soares Pimenta, Marília Patta Ramos, Paulo Gilberto Fagundes Visentini, Vanessa Marx

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

Cláudio José Muller, Gentil Corazza,
Marco Aurélio Chaves Cepik

JUSTIÇA *E* PODER POLÍTICO

ELITES JURÍDICAS, INTERNACIONALIZAÇÃO
E LUTA ANTICORRUPÇÃO

FABIANO ENGELMANN
LUCAS E SILVA BATISTA PILAU
ORGANIZADORES

© dos autores
1ª edição: 2021

Direitos reservados desta edição:
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção CEGOV
Transformando a Administração Pública

Revisão: Liza Bastos Bischoff

Projeto Gráfico: Joana Oliveira de Oliveira, Liza Bastos Bischoff, Henrique da Silva Pigozzo

Capa e diagramação: Liza Bastos Bischoff

Impressão: Gráfica UFRGS

Apoio: Reitoria UFRGS e Editora UFRGS

Os materiais publicados na Coleção CEGOV Transformando a Administração Pública são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



J96 Justiça e poder político: elites jurídicas, internacionalização e luta anticorrupção [recurso eletrônico] / organizadores Fabiano Engelmann [e] Lucas e Silva Batista Pilau. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.
396 p. : digital

(CEGOV Transformando a Administração Pública)

1. Política. 2. Administração pública. 3. Justiça. 4. Movimentos anticorrupção. 5. Elites jurídicas. 6. Internacionalização. 7. Combate à corrupção. I. Engelmann, Fabiano. II. Pilau, Lucas e Silva Batista. III. Série.

CDU 35:343.352

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-042-6

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Fabiano Engelmann; Lucas e Silva Batista Pilau</i>	

// PARTE I //

JUSTIÇA, POLÍTICA E PROTAGONISMO ANTICORRUPÇÃO

1	USOS POLÍTICOS DO “COMBATE À CORRUPÇÃO”: UMA AGENDA DE PESQUISA	15
	<i>Fabiano Engelmann; Lucas e Silva Batista Pilau</i>	
2	AS CONDIÇÕES DE SUCESSO PARA UMA CRUZADA MORAL: LUTA ANTICORRUPÇÃO E CONFLITOS POLÍTICOS NA ITÁLIA DOS ANOS 90	33
	<i>Jean-Louis Briquet</i>	
3	MOVIMENTOS INTERNACIONAIS ANTICORRUPÇÃO, LUTAS POLÍTICAS E JUDICIAIS NO ESPAÇO NACIONAL	53
	<i>Fabiano Engelmann</i>	
4	A CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS E A INSERÇÃO DA ADVOCACIA- GERAL DA UNIÃO (AGU) NA AGENDA DO “COMBATE À CORRUPÇÃO” (2000-2019)	73
	<i>Eduardo de Moura Menuzzi; Fabiano Engelmann</i>	
5	COLABORAÇÃO PREMIADA: EXPECTATIVAS DEMOCRÁTICAS PARA UMA JUSTIÇA INQUISITORIAL	101
	<i>Vera Ribeiro Almeida Faria</i>	
6	CORRUPÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO: O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA	129
	<i>Moisés Lazzaretti Vieira</i>	

- 7 CRÍTICA DA POLÍTICA, CONTROLE DA CORRUPÇÃO E SENTIDOS SOBRE O BRASIL: INTERPRETAÇÃO, CLASSIFICAÇÃO E DESQUALIFICAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL 159
Juliane Sant'Ana Bento
- // PARTE 2//
ELITES JURÍDICAS, FORMAÇÃO E RECOMPOSIÇÕES POLÍTICAS
- 8 OS DESTINOS INSTITUCIONAIS NO BRASIL DE PROFESSORES FORMADOS NO EXTERIOR: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO SOBRE OS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO 189
Vinicius Wohnrath
- 9 NOVOS PADRÕES NA FORMAÇÃO DAS ELITES DE ESTADO: EDUCAÇÃO JURÍDICA CORPORATIVA E O CASO DO MINISTÉRIO PÚBLICO 221
Luciana Rodrigues Penna
- 10 FIRMAS JURÍDICAS E DIREITOS HUMANOS: CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ADVOCACIA PRO BONO EM ESCRITÓRIOS EMPRESARIAIS DE SÃO PAULO (2001-2018) 263
Fabio de Sá e Silva
- 11 ELITES JURÍDICAS E AS RECOMPOSIÇÕES POLÍTICAS EM CABO VERDE 283
Maria Filomena Semedo
- 12 CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA GÊNESE E FORMAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO EM MOÇAMBIQUE 303
Bernardo Sicoche
- 13 ATORES POLÍTICOS E DIREITOS SOCIAIS: AS RELAÇÕES DE PODER SOB A ÓTICA DA APROVAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL 345
Bruna Stephanie Miranda dos Santos
- 14 A INTERNACIONALIZAÇÃO DO ESPAÇO POLÍTICO NEOLIBERAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA TRAJETÓRIA DAS LIDERANÇAS DO VEM PRA RUA E MOVIMENTO BRASIL LIVRE 373
Caroline Scherer

APRESENTAÇÃO

FABIANO ENGELMANN

Doutor em Ciência Política UFRGS(2004). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

LUCAS E SILVA BATISTA PILAU

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Bolsista do CNPq. Membro do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

As operações de “combate à corrupção” estiveram no centro de diversas crises políticas no Brasil das últimas décadas. A sucessão de “escândalos políticos” derrubou ministros, circundou o processo de impeachment de 2016 e mobilizou grupos sociais em torno do conservadorismo político que reavivou versões da tradição autoritária brasileira. Nesse quadro, as reconfigurações no jogo político estendem-se para as relações entre o espaço da justiça e o poder político, em especial, para o protagonismo político-judicial que se firmou desde o final do regime militar. Analisar as diversas dimensões estruturais envolvidas nesse processo transpondo os efeitos da conjuntura política é o objetivo central desse livro. A consolidação de categorias de análise e de uma agenda de pesquisa capaz de subsidiar novos trabalhos passa por abordagens interdisciplinares construídas nas fronteiras da história, ciência política e sociologia, sobre os atores, as elites e a circulação internacional de modelos institucionais. Dessa forma, podemos trazer para o centro da análise dimensões que muitas vezes permanecem ocultas, mas são determinantes na dinâmica que permeia as relações da justiça com o poder político.

Buscando dar conta desse desafio, o livro reúne textos de especialistas nacionais e internacionais que desenvolvem trabalhos conexos à temática das relações entre as instituições do sistema de justiça e o espaço político. O eixo central dos capítulos são as reconfigurações políticas e corporativas das elites jurídicas no quadro dos movimentos anticorrupção, mas também são consideradas dimensões fundamentais relacionadas à formação, circulação internacional e inserção política das elites jurídicas, fatores que condicionam seu protagonismo na reforma de instituições e na definição de direitos. Os autores são pesquisadores do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político – Nejup/UFRGS em diversos estágios de carreira, além de especialistas reconhecidos no campo de estudos sobre justiça e política. O Nejup é vinculado ao Programa de Pós-Graduação de

Ciência Política da UFRGS (PPGCP) e ao Centro Internacional de Estudos sobre Governo da UFRGS (CEGOV). A viabilização da obra ocorreu através do apoio do CEGOV/UFRGS, assim como do CNPq no quadro do projeto *Elite jurídica e luta anticorrupção: prescrições internacionais, investimentos corporativos e marcos institucionais no Brasil dos anos 2000* desenvolvido no Nejud/UFRGS sob a coordenação de Fabiano Engelmann.

O livro é dividido em duas partes. A primeira parte, denominada *Justiça, política e protagonismo anticorrupção*, inclui os primeiros sete capítulos que enfatizam a relação entre o protagonismo da justiça, o crescimento corporativo e as conexões internacionais de diversas categorias de profissionais do direito com os usos políticos da luta anticorrupção. A segunda, intitulada *Elites jurídicas, formação e recomposições políticas*, reúne os sete capítulos finais enfatizando novos modelos de formação e movimentos políticos que circundam as reconfigurações das elites jurídicas, inclusive, em perspectiva comparativa, contando com textos sobre Cabo Verde e Moçambique produzidos por autores africanos egressos do Nejud.

O **capítulo 1**, *Usos políticos do “combate a corrupção”: uma agenda de pesquisa*, discute os desafios analíticos para uma agenda de pesquisa centrada nas lógicas políticas que cercam os movimentos anticorrupção e seus agentes em diferentes contextos. Parte das linhas investigativas que conformaram o campo de estudos sobre corrupção para se chegar às tentativas de compreensão dos fatores estruturais que cercam os casos nacionais das operações anticorrupção. Entre as conclusões centrais nesse exame, destaca-se a importância de abordar a relação entre o incremento corporativo, protagonismo político dos agentes judiciais e a consolidação das prescrições internacionais do “combate a corrupção”.

O **capítulo 2**, *As condições de sucesso para uma cruzada moral: luta anticorrupção e conflitos políticos na Itália dos anos 90*, de Jean-Louis Briquet, aborda o espaço da luta contra a corrupção na crise política italiana de 1992-1994. O autor desnuda as abordagens mais difundidas sobre esse processo que propagam que a deslegitimação e o colapso do regime democrata-cristão estão diretamente relacionados ao desvelamento da corrupção no seio da classe dirigente pela magistratura (a operação “Mãos Limpas”). Conforme o autor, as revelações judiciais e os escândalos de corrupção foram numerosos na Itália, antes e depois dessa crise, sem provocarem mudanças políticas maiores. Isso conduz a uma explicação alternativa dos eventos de 1992-1994 e, em termos mais gerais, dos processos de deslegitimação do regime político italiano, onde se destaca o modo pelo qual a competição política foi afetada pelos escândalos e as “cruzadas morais” contra a corrupção. Tais eventos tiveram grande impacto político porque foram replicados e apoiados por atores emergentes que buscavam se afirmar contra as elites estabelecidas e reivindicavam uma posição de destaque na recomposição do sistema político.

O **capítulo 3**, *Movimentos internacionais anticorrupção, lutas políticas e judiciais no espaço nacional*, aborda a dinâmica da luta anticorrupção que se tornou uma doutrina internacional a partir dos anos 1990. De um lado, ancorou-se nas instituições que promovem ideias e modelos de “boa governança”, ONGs, *Think Tanks*, Banco Mundial, etc. De outro lado, adquiriu força normativa em convenções da ONU, OCDE e outros organismos indutores de leis nacionais. O texto mostra que a mobilização dessa doutrina no espaço nacional brasileiro está relacionada, ao mesmo tempo, a efeitos da conjuntura e a fatores estruturais que se conectam com a história política. Entre esses últimos, podemos destacar o crescimento corporativo e o crédito político acumulado pelos agentes judiciais desde a redemocratização. Tendo como ponto de partida o cenário internacional, o capítulo fornece pistas para o estudo das conexões das instituições brasileiras com as iniciativas internacionais anticorrupção. Os resultados baseiam-se na comparação da trajetória dos agentes centrais neste processo e das principais iniciativas dos anos 2000.

O **capítulo 4**, *A circulação internacional dos advogados públicos federais e a inserção da advocacia-geral da união (AGU) na agenda do “combate à corrupção” (2000-2019)*, analisa o processo de internacionalização da Advocacia-Geral da União (AGU), a inserção nos mecanismos de cooperação e as estratégias corporativas do “combate à corrupção” nas disputas pela hierarquização e diferenciação no campo jurídico brasileiro. A pesquisa documental e bibliográfica consolida informações sobre 299 autorizações de afastamentos do país de advogados públicos federais e marcos institucionais da AGU no combate internacional à corrupção no período entre 2000 e 2019. A partir dos aportes empíricos e teóricos da investigação, o capítulo contribui para a compreensão sociopolítica do movimento de exportação do combate à corrupção pelos países centrais e de importação em condições periféricas pelas instituições e agentes judiciais brasileiras.

O **capítulo 5**, *Colaboração premiada – expectativas democráticas para uma justiça inquisitorial*, apresenta reflexões a partir de uma pesquisa de campo mais ampla, realizada junto ao sistema de justiça criminal do Rio de Janeiro. O objetivo deste exame foi observar, descrever e analisar como o instituto da *colaboração premiada* estava sendo operacionalizado pelo Ministério Público Federal carioca no âmbito das investigações criminais denominadas *Operação Lava-Jato* e congêneres. Além da participação, como ouvinte, nas audiências promovidas em uma das varas criminais federais e relativas a processos judiciais que versavam sobre a corrupção no Estado, também foram realizadas entrevistas (abertas) com alguns destes atores jurídicos. Além desses dados, foram consultados os sites oficiais das instituições que integram o sistema jurídico brasileiro e notícias veiculadas pela grande mídia nacional. Os resultados obtidos indicam o aumento do poder do Ministério Público dentre as instituições que operam o sistema criminal brasileiro, além disso as práticas e os discursos dos representantes deste órgão atualizam

as normas processuais penais brasileiras. Ou seja, significando a forma como o nosso sistema jurídico, tradicionalmente inquisitorial, amolda institutos de índole democrática, o que também acarreta consequências para o perfil político-constitucional do Estado Democrático de Direito que o país declara adotar em sua Carta de 1988.

O **capítulo 6**, *Corrupção no Poder Judiciário brasileiro: o papel do Conselho Nacional de Justiça*, se propõe a discutir a questão da corrupção no Judiciário brasileiro tendo como foco o papel disciplinar desempenhado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Ao revisar estudos internacionais sobre a temática, propõe uma análise distinta, privilegiando a reconstrução histórica dos marcos institucionais e do debate político que foram responsáveis por moldar o Poder Judiciário pós 1988, além de destacar o movimento que culminou com a aprovação da Reforma do Judiciário e a criação do Conselho. Ao tratar do arcabouço legal sobre o tema, busca relacioná-lo com a posição das elites judiciárias em termos práticos e simbólicos. A atuação do CNJ é posta em xeque por indicadores que são levantados para entender o limite de suas atribuições explorando, principalmente, os casos de magistrados "punidos" com a aposentadoria compulsória. O modo como funcionam esses processos disciplinares, as características do Judiciário e o perfil corporativista da magistratura – aliados à restrição de publicidade das informações – fornecem pistas importantes para um melhor entendimento sobre o tema.

O **capítulo 7** *Crítica da política, controle da corrupção e sentidos sobre o Brasil: interpretação, classificação e desqualificação da política nacional*, revisita um conjunto exploratório de análises críticas das práticas políticas no Brasil e sua relação com a "corrupção". Destina-se a colaborar na observação de um debate constituinte do próprio campo das Ciências Sociais no 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 deste capítulo, portanto, é fornecer indicações para compreender que, apesar de ser um debate complexo e plural, ele é mobilizado pelos 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 procedimentos de controle da política.

O **capítulo 8**, *Os destinos institucionais no Brasil de professores formados no exterior: um estudo exploratório sobre os programas de pós-graduação em direito*, indaga sobre quais são as correspondências entre as instituições de ensino formadoras no exterior e as universidades receptoras no Brasil dos professores de Direito. Como essa relação efetivamente se opera para o caso dos docentes com diploma

de doutorado obtido no estrangeiro e cadastrados como quadro permanente em programas de pós-graduação? A partir de uma abordagem exploratória, o texto elabora uma compreensão mais geral sobre como o espaço jurídico brasileiro está hierarquizado e, além disso, sobre como as instituições acadêmicas da área do Direito se relacionam, ou são capazes de se relacionar, através do trânsito de agentes para além do plano local.

O **capítulo 9**, *Novos Padrões na Formação das Elites de Estado: Educação Jurídica Corporativa e o Caso do Ministério Público*, aborda a mobilização da formação jurídica combinada com a promoção de valores corporativos. Embora recente no Brasil, esse modelo já indica que a tradicional inserção pontual dos “operadores” ou “práticos” do Direito no ensino jurídico acadêmico não é mais o único meio de atender à preocupação profissionalizante. Por outro lado, as instituições judiciais de longa data possuem seus próprios cursos preparatórios para o ingresso nas carreiras jurídicas. Desta forma, como se explica, do ponto de vista sociopolítico, a emergência de um modelo de escolas jurídicas *interna corporis* de Estado, fenômeno cada vez mais visível a partir da segunda metade dos anos 1990? A hipótese sustentada é de que a *educação jurídica corporativa* representa um novo padrão na formação das elites de Estado, associada ao sentido estratégico, repercutindo os contornos atuais das lutas corporativas no campo jurídico. A expansão e o acirramento da concorrência profissional influenciariam na remodelagem das carreiras jurídicas, abrindo caminho à expansão de escolas corporativas, fenômeno associado ao estágio atual das lutas pela preservação da autonomia institucional, aos impactos do modelo gerencial sobre o Estado e a internacionalização do *Rule of Law*.

O **capítulo 10** é intitulado *Firmas jurídicas e direitos humanos: causas e consequências da institucionalização da advocacia pro bono em escritórios empresariais de São Paulo (2001-2018)*. Desde os anos 1990, a prática do direito empresarial no Brasil passou por profundas transformações. A forma de atendimento jurídico a agentes privados foi a principal, mas não a única dimensão dessas mudanças. A contribuição com o ‘interesse público’, sobretudo por meio de prática pro bono – serviços jurídicos gratuitos a vulneráveis – também é um dos traços relevantes desse processo de ‘modernização’ da profissão. Com base em pesquisa de longo prazo sobre a institucionalização de práticas pro bono em São Paulo, este capítulo investiga forças estruturais e dinâmicas de agência que unem – ou que separam – a advocacia privada e o interesse público. Destacam-se: os incentivos do “campo da prática jurídica empresarial,” o aspecto moderador da “racionalidade organizacional das firmas”, a atuação facilitadora de intermediários e a presença de advogados(as) idealistas nas firmas. Tais conclusões têm importantes implicações para a sociologia das profissões jurídicas e das firmas de advocacia, bem como para pesquisas e políticas públicas sobre acesso à justiça.

O **capítulo 11**, *Elites jurídicas e as recomposições políticas em Cabo Verde*, aborda a relação entre as elites jurídicas e a ocupação de postos de poder em Cabo Verde. A notoriedade jurídica nos cargos de direção é global. Assim como em outros contextos a nível mundial, na África, tendo em conta o fenômeno colonização, muitos países recorreram aos profissionais de Direito para estabelecer a reconfiguração social no contexto de uma sociedade pós-independência. Em Cabo Verde, a presença de uma elite jurídica remonta à década de 1975, período que marca a proclamação da Independência política nacional. Neste contexto, a recomposição política e social exigiu uma estrutura que adaptasse à situação do país no seguimento da sua independência nacional. Este capítulo visa compreender as dinâmicas de recrutamento dos juristas para cargos político-administrativos a partir de 1975. Propõe compreender as relações da formação jurídica num quadro das recomposições políticas. O objetivo é refletir sobre essas recomposições realizadas essencialmente por operadores jurídicos, ou seja, por uma elite jurídica.

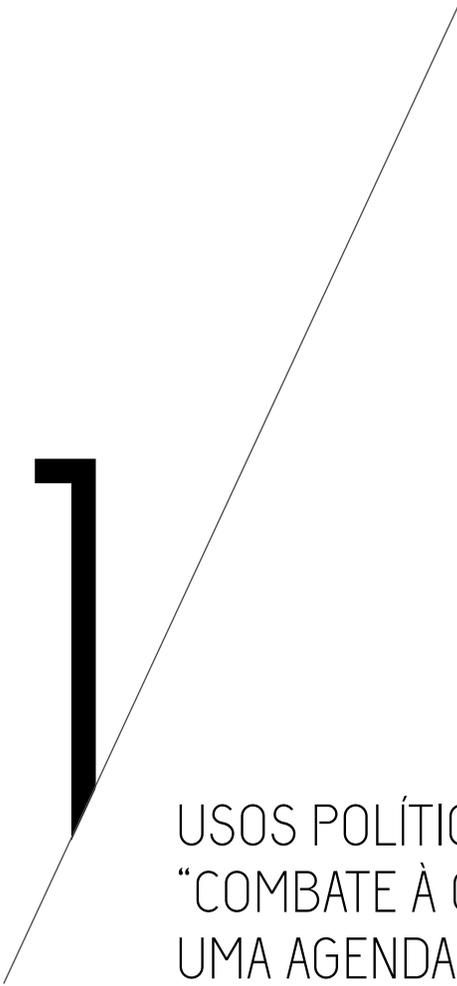
O **capítulo 12**, *Contexto político e institucional da gênese e formação do sistema judiciário em Moçambique*, faz uma análise profunda e detalhada da gênese e do processo da implementação do sistema judiciário moçambicano, através de um exame sucinto do perfil e da trajetória das elites jurídicas, assim como do modelo importado para o campo jurídico, no período compreendido entre 1975 a 2017. A análise parte de processos históricos e contextos institucionais de descolonização e independência nacional, procurando traçar a história institucional do setor da justiça em Moçambique, com vista a mostrar como se deu o processo de implantação do sistema judicial no país e a interação entre as elites políticas e judiciais após a independência, para uma melhor compreensão das configurações institucionais e as lutas internas no Poder Judicial.

O **capítulo 13**, *Atores políticos e direitos sociais: as relações de poder sob a ótica da aprovação da reforma trabalhista no Brasil*, busca elucidar a dinâmica operada pelos atores políticos para a aprovação da Reforma Trabalhista em 2017 no Brasil. Partindo do período pós-redemocratização pontua-se as principais alterações nas relações e na legislação de trabalho no País. Nota-se que com o aprofundamento na adoção de políticas neoliberais na década de 1990 no País, uma série de reformas flexibilizadoras foram sendo gestadas e colocadas em prática, não apenas no Brasil, mas em toda a América Latina. Passa-se à análise da votação da Lei 13.467/2017, sua cronologia, os atores que operaram sua aprovação e a vinculação com *lobby* empresarial. A partir dos dados de doação para a campanha eleitoral do ano de 2014 observa-se como os setores empresariais exerceram influência na aprovação da Lei, cuja versão final contemplava uma série de demandas historicamente defendidas por estes setores.

Finalmente, o **capítulo 14**, *A internacionalização do espaço político neoliberal: uma análise a partir da trajetória das lideranças do Vem Pra Rua e Movimento Brasil*, é um estudo exploratório sobre a transnacionalização do campo político neoliberal a partir da análise da articulação internacional dos fundadores dos grupos de protesto Movimento Brasil Livre e Vem Pra Rua, constituídos no Brasil entre 2013 e 2014. O objetivo do trabalho é discutir o processo de organização dos grupos a partir da circulação de seus fundadores por centros internacionais de formação acadêmica e ação política, demonstrando que sua organização é um fenômeno político internacional. É notável a centralidade da formação e circulação dos agentes nos EUA para a articulação dos grupos em análise, o que denota a formação externamente orientada do espaço político neoliberal brasileiro. A metodologia deste estudo é a prosopografia digital, sendo o processo de organização dos grupos e da sua articulação internacional estudado com base na análise de perfil e trajetória de suas lideranças fundadoras. Os resultados de pesquisa apontam que os agentes fundadores do Movimento Brasil Livre e Vem Pra Rua mobilizam recursos políticos e educacionais de uma rede de universidades, *think tanks*, centros de formação e partidos políticos situados dentro e fora do território nacional, moldando um espaço político internacionalizado.

// PARTE 1 //

JUSTIÇA, POLÍTICA E
PROTAGONISMO ANTICORRUPÇÃO



1 USOS POLÍTICOS DO “COMBATE À CORRUPÇÃO”: UMA AGENDA DE PESQUISA

FABIANO ENGELMANN

Doutor em Ciência Política UFRGS(2004). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

LUCAS E SILVA BATISTA PILAU

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Bolsista do CNPq. Membro do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

1.1 INTRODUÇÃO

A sucessão de escândalos de corrupção que permeou a política brasileira a partir dos anos 2000 está estreitamente vinculada às condições de interconexão entre um espaço internacional de instituições e normas anticorrupção e o estado das lutas políticas e das reconversões corporativas das elites judiciais nacionais. No caso brasileiro, a Operação Lava Jato, consagrada como a maior operação anticorrupção da história, desnudou disputas dentro do Supremo Tribunal Federal e lutas entre instituições por instrumentos jurídicos indicando reconversões de recursos de poder e vias de passagem entre os espaços jurídico e político.

Neste quadro, o texto tem como objetivo central discutir os desafios para avançar a agenda de estudos centrada nos usos políticos do “combate a corrupção” e suas interconexões com diferentes agentes e instituições políticas e judiciais. Desenvolvemos essa proposta em três perspectivas. Em uma primeira, buscamos demarcar as principais contribuições e limites das linhas mais difundidas acerca dos “estudos sobre corrupção” na ciência política. Em um segundo eixo, analisamos a produção sobre o tema focada em casos nacionais. Finalmente, em uma terceira perspectiva, discutimos as condicionantes do campo internacional da anticorrupção e as condições de avanço de uma agenda de pesquisa que contemple as intersecções com os processos de reconversão de agentes e instituições no campo do poder de Estado nacional.

1.2 OS “ESTUDOS SOBRE CORRUPÇÃO” NA CIÊNCIA POLÍTICA

Um olhar atento às pesquisas mais difundidas sobre corrupção evidencia um predomínio de abordagens voltadas para definição e mensuração do “grau de corrupção” definido como “desvio” de condutas social e politicamente aceitas, presente em diferentes contextos. Nesse quadro, destacam-se as abordagens modernizantes, culturais e econômicas/neoinstitucionais, assim como uma diversificação metodológica no conjunto dessas investigações, incluindo estudos de caso, método comparativo, pesquisas históricas e *surveys*. Uma primeira aproximação com essas pesquisas exige um retorno à década de 1960. Os trabalhos de Joseph Nye e Samuel Huntington partem de uma análise comparativa para construir abordagens da corrupção típicas das teorias da modernização (Deysine, 1980; Filgueiras, 2006; 2012; Vannucci, 2015; 2017; Marani *et al.*, 2018.).

Joseph Nye, em seu artigo *Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis*, de 1967, preocupa-se em ajustar o debate sobre a corrupção em torno de seus efeitos. Com base em pesquisas sobre o Leste da África e da América Central, o autor propõe uma série de hipóteses sobre os custos e benefícios que a corrupção pode proporcionar, a partir de recortes das realidades dos países analisados. Ao problematizar a prática da corrupção entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento político, Nye (1967) compreende que ela pode trazer benefícios – sobre a estrutura econômica, a integração nacional e a capacidade governamental – e custos, como o desperdício de recursos, a instabilidade e a redução da capacidade governamental. Em 1968, Samuel Huntington sustenta em *Political Order in Changing Societies* que a corrupção advém de uma institucionalização política ineficaz resultado da fase do processo de modernização que determinada sociedade atravessa. Conforme essa abordagem, em algumas culturas esse processo faria com que a corrupção fosse prolongada, o que explicaria, em parte, os diferentes níveis de corrupção entre os países do Atlântico e aqueles da América Latina, África e Ásia (Huntington, 1968).

Na década de 70, um outro grupo de trabalhos centraria suas análises na abordagem da “cultura política”. Essas pesquisas se ocupam da relação entre os valores e percepções dos atores sociais e políticos e a prática da corrupção. De acordo com a análise da literatura de Banuri e Eckel (2012), esses estudos podem ser divididos em experimentais e não-experimentais. Os primeiros são aqueles em que os autores se esforçam em criar um ambiente onde os aspectos culturais dos indivíduos possam ser isolados de elementos institucionais e políticos. Dentro dessa perspectiva, tem-se como exemplo o estudo conduzido por Barr e Serra (2010) com estudantes de diversos países vinculados a graduação e a pós-graduação da University of Oxford, com o objetivo de verificar se há uma correlação entre o processo de decisão por atos corruptos e o país de origem dos agentes. Os resultados provêm de um jogo realizado com esses estudantes, no qual a eles foram atribuídos diferentes personagens (“cidadão privados”, “funcionários públicos” e “outros membros da sociedade”) com poder de decisão para oferecer, receber ou recusar subornos. Com esse método, os autores acreditavam haver um ganho metodológico ao ter interlocutores isolados das influências sociopolíticas e institucionais de seus países, de modo a medir somente o aspecto cultural que estaria internalizado em suas práticas (Barr; Serra, 2010).

Já os estudos não-experimentais buscam dentro de parâmetros macro-sociais as correlações entre cultura e corrupção não distinguindo entre aspectos culturais e institucionais (Banuri; Eckel, 2012). Embora haja uma larga produção nesse sentido (Treisman, 2007), uma amostra está no artigo *Cultura política, capital social e percepções sobre corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial* de Power e González (2003). Nesse estudo, os autores buscaram estabelecer uma

conexão entre cultura e desempenho de instituições governamentais circunscrevendo sua análise à existência de fatores culturais que possam estar associados à prática da corrupção.

Com os estudos de Susan Rose-Ackerman a partir do final da década de setenta (Rose-Ackerman, 1978; 1999) surge um novo conjunto de pesquisas voltadas a compreender o ato da corrupção e sua ligação com elementos estruturais, em sua maioria, vinculados às teorias da escolha racional. Segundo Vannucci (2017), essa agenda de pesquisas aposta na prática da corrupção como resultado de escolhas individuais e sua disseminação está atrelada a estrutura dos custos e das recompensas esperados. O mesmo autor destaca que a decisão individual de participar de atos corruptos também depende do risco esperado de ser punido pelo parceiro de negócio, a severidade das sanções penais e administrativas a serem impostas no caso de descoberta e as recompensas possíveis (Vannucci, 2017). Segundo a revisão de Lisciandra (2014), essa agenda de pesquisa se concentra em torno das causas e consequências da corrupção. Entre as causas são incluídos os altos níveis de regulação e reduzido nível de competição, gastos públicos em grande escala, o aumento do comércio internacional, os baixos salários aos funcionários públicos, entre outros. Entre as consequências são abordadas a redução de investimentos e crescimento econômico, a alteração dos mecanismos de preço e distorção dos direitos de propriedade, a regulação excessiva e lentidão do processo burocrático e o crescimento da economia informal.

Essa abordagem que adota premissas da escolha racional e do neoinstitucionalismo tornou-se hegemônica nas ciências sociais. Conforme acentua Filgueiras (2012) essa hegemonia firmou-se na década de 1990 “com o reconhecimento dado por instituições multilaterais, que adotaram esse tipo de perspectiva para defender um tipo de reforma do Estado, especialmente o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional” (Filgueiras, 2012, p. 302). Nesse sentido, a abordagem interconecta-se com a difusão de prescrições internacionais anticorrupção, fenômeno abordado mais adiante nesse capítulo.

Ao analisar a produção intelectual dos “estudos sobre corrupção” no Brasil, Melo *et al.* (2018) demonstram que a pesquisa nessa temática ainda é incipiente na ciência política. Segundo eles, entre 1999 e maio de 2018 foram publicados menos de três trabalhos por ano, não sendo as publicações uniformes temporalmente, o que pode demonstrar uma baixa institucionalização em grupos de pesquisa sobre a temática. Os autores demonstram, também, que entre 2006 e 2012 houve uma profusão de trabalhos acadêmicos. Do total dos trabalhos, 60% deles correspondem à pesquisa empírica. Seus resultados demonstram que “a tônica que tem permeado os pesquisadores no Brasil é tentar descobrir quais os fatores que explicam a manifestação do fenômeno ou seu efeito, quando não os dois” (Melo *et al.*, 2018, p. 17).

Como exemplos de pesquisas da ciência política brasileira sobre corrupção, pode-se mencionar os estudos que abordaram a relação entre confiança institucional e corrupção (Carvalho, 2013; Landim, 2014), o sistema de controle e a punição a prefeitos (Anjos, 2015; Londero, 2018), os impactos da corrupção em eleições brasileiras (Calvet, 2013), a avaliação de instituições brasileiras com atribuições no combate à corrupção, tal como o Judiciário (Levcovitz, 2014), e a relação entre corrupção e opinião pública (Bignotto, 2011; Baptista, 2017). Há também coletâneas destinadas a difundir pesquisas (Avritzer; Filgueiras, 2011), ou mesmo, tratar dos conceitos fundacionais nesse campo de debate (Avritzer *et al.*, 2012).

Apesar dos avanços dos estudos baseados na ciência política relacionados à compreensão das práticas de corrupção, das justificativas para sua prática e da “influência da cultura”, há limitações evidenciadas na ausência de perspectivas que compreendam os jogos políticos envolvidos. Especificamente, no que concerne às grandes operações de “combate à corrupção”. Tendo em vista essas abordagens, parece fundamental inserir a dimensão analítica dos usos políticos que circundam tanto a produção das doutrinas anticorrupção, quanto a apropriação de normas e definições no quadro de jogos políticos e sociais. Essa perspectiva põe em pauta a própria condição de produção dessas doutrinas e sua difusão. Ou seja, como as prescrições anticorrupção são mobilizadas e reelaboradas no quadro de diversas estratégias de reposicionamento de agentes no espaço do poder de Estado. Em especial, as estratégias de determinados grupos políticos e as reconversões corporativas dos agentes especializados no “controle da política”.

1.3 A LUTA ANTICORRUPÇÃO E SUA INSERÇÃO NOS JOGOS POLÍTICOS

Lascoumes e Nagels (2014), em seu estudo sobre as condições de punição das “elites delinquentes” realizam uma revisão da literatura sobre corrupção a partir de uma premissa na qual as abordagens culturalista, funcionalista e da escolha racional apresentam limites específicos em suas investigações. Segundo os autores, três novas perspectivas vêm renovando os trabalhos sobre essa temática. Uma primeira, construtivista, focada na análise das razões em torno do alto grau de tolerância a transgressões políticas e na existência de uma diversidade de percepções e justificativas. Uma segunda, neomarxista, a qual busca evidenciar a interpenetração profunda das atividades lícitas e ilícitas no funcionamento do Estado e os limites estruturais a uma reação social repressiva. Por fim, uma terceira, vol-

tada aos programas anticorrupção e mostrando seus efeitos práticos e simbólicos, através de suas ambiguidades e fracassos. Para o nosso propósito, compreende-se que essa última agenda de pesquisas mencionada pelos autores fornece elementos teórico-metodológicos que possibilitam demonstrar as dinâmicas próprias de cada país e, de maneira colateral, as relações com o espaço internacional.

Entre análises voltadas às conjunturas nacionais dos movimentos anticorrupção, os casos francês, italiano e espanhol foram analisados comparativamente por Pujas (2000). Segundo a autora, nesses países os escândalos e a própria luta anticorrupção estão vinculados a alterações estruturais. Entre elas, estão as modificações no *ethos* dos juízes relacionadas à estrutura desse corpo profissional, a um novo *habitus* adquirido no recrutamento de outros perfis de magistrados e à emergência de um novo ilegalismo, representado pela transnacionalização dos crimes de colarinho branco. Outra mudança está na independência institucional dos juízes em relação ao poder político, destacando o caso da Itália e o seu sucesso em relação aos casos da França e da Espanha. Por último, Pujas (2000) destaca a centralidade dos juízes nas estratégias de comunicação, ressaltando que o próprio trabalho jornalístico aos poucos foi se interessando pelas elites políticas e os casos financeiros. Para isso, contribuiu também o afastamento paulatino, por parte de alguns magistrados, de uma cultura voltada ao “dever de reserva” e ao “sigilo da instrução”. Na França e na Espanha, ao contrário da Itália, esse novo modelo de comunicação centrado no interesse da mídia pelos crimes financeiros, os atingiu de maneira mais involuntária (Pujas, 2000). Nessa análise, chama-se a atenção para a centralidade dos operadores do direito na luta contra a corrupção, seja através de transformações institucionais que possibilitaram maior ou menor autonomia, seja nas alterações relacionadas aos próprios agentes e ao seu maior ou menor engajamento.

Em função da sua repercussão no espaço político, o caso italiano mereceu na literatura sobre os movimentos “anticorrupção” análises mais detidas¹. Briquet (2009) apresenta a ligação entre o judiciário com a causa anticorrupção e a crise de legitimidade pela qual passou o sistema político italiano nos anos noventa, especificamente entre os anos de 1992-1994. Com uma abordagem sócio-histórica, o autor apresenta uma releitura do caso “Mãos Limpas”. Os resultados de sua pesquisa apontam que as descobertas da operação, e sua magnitude sobre o sistema político, só se tornaram possível graças a um conjunto de circunstâncias. A autonomia do poder judiciário em relação ao sistema político, o desenvolvimento de uma perspectiva de “moralidade política” e, por fim, a própria aceitação dos agentes inseridos no campo político para que o judiciário operasse uma intervenção (Briquet, 2009).

¹ Ver também Della Porta e Vannucci (2007) sobre a operação “Mãos Limpas” e Vauchez (2004) sobre a recomposição política do Judiciário italiano no quadro dessa operação.

Outras análises trazem exemplos do leste europeu a partir de uma série de mudanças regulatórias realizadas nos anos 1990 até as disputas por posições nos campos de poder por parte de atores do judiciário e das elites políticas. Heurtaux (2009), ao analisar o caso da Polônia, assinala três dinâmicas que possibilitam reconstituir as lógicas e temporalidades de uma política de luta contra a corrupção em um país. Primeiro, a apreensão da corrupção como problema social e político, o que ocorreu na Polônia somente a partir da segunda metade dos anos 1990. Segundo, a importância de captar a associação de “empreendedores morais” em nível nacional levando em conta também as organizações não-governamentais, tais como Transparência Internacional e Fundação Batory. Essas organizações cumpriram um papel essencial na construção da corrupção como um “problema social” na Polônia, ao atingir os políticos por meio de relatórios e conferências. Terceiro, entender a constituição de uma janela de oportunidade política que autoriza a recomposição das forças partidárias. A ascensão do partido Lei e Justiça (PiS) ao parlamento polonês, e posteriormente, à presidência em 2005, é um exemplo. Com um discurso moralizador sobre a política, apresentou seus candidatos como distintos dos agentes mais antigos do campo político e capitaneou o espaço para a “renovação” da política (Heurtaux, 2009).

Na Bulgária, a análise de Ragaru (2009) gira em torno do escândalo midiático-financeiro ocorrido nos anos 2000 na empresa de aquecimento urbano *Toplofikacija*. A autora identificou que no momento em que houve o estopim do escândalo algumas reformas importantes e que afetavam o funcionamento das instâncias do judiciário e da justiça estavam em andamento, o que favoreceu a adesão imediata do ministério público e o Serviço Nacional de instrução no caso. Nesse sentido, uma estratégia perceptível encontra-se na ligação da procuradoria com os meios de comunicação – reforçando os resultados encontrados por Pujas (2000). Já para o Serviço Nacional de instrução, o caso *Toplofikacija* representava sua luta pela sobrevivência como instituição, na medida em que havia perdido uma parcela de seu poder nas reformas pós-comunismo. Ainda, o caso aflorou disputas entre ministros do governo regido naquela época pelo Partido Socialista Búlgaro, e de membros de fora do governo que desejavam ocupar o cargo de primeiro ministro. Por fim, Ragaru chama a atenção para as questões relativas às vinculações entre prescrições internacionais – na época do caso a Bulgária buscava integração junto à União Europeia – e as dificuldades regulatórias e institucionais das autoridades públicas em perseguir e processar crimes financeiros (Ragaru, 2009).

Se os estudos mais difundidos sobre corrupção na ciência política realçaram a importância de pesquisas que explorem suas diferentes dimensões, de outro, houve pouca atenção para as questões trazidas pelas grandes operações anticorrupção. Estas, conforme demonstram os diferentes casos nacionais, são lideradas

pelos agentes e instituições judiciais. Um dos achados dessas pesquisas está no investimento em prescrições de “moralização da política” como um elemento que transborda a criminalização e os processos judiciais impulsionados. Esses fatores possibilitam que magistrados, acusadores e policiais obtenham recursos profissionais e legitimidade para adentrar no campo político reforçando suas prerrogativas, ao mesmo tempo que se tornam árbitros da moralidade sob o argumento de proteção da democracia e do Estado de Direito.

Além disso, as pesquisas realizadas sobre os casos nacionais demonstram que essas campanhas estão intimamente ligadas com movimentos de reforma no sistema judiciário ou com os interesses das elites jurídicas em obter recursos institucionais através da legitimidade derivada das ações que lideram. Esses elementos estão aliados aos interesses das elites políticas, as quais se utilizam do “combate à corrupção” como elemento central para fins de reconfiguração do campo em que atuam ou para reduzir seus adversários em competições eleitorais. Outra dimensão central presente nos casos nacionais é a conexão dessas cruzadas com um espaço internacional de prescrições e redes de intercâmbio, especialmente após a transformação da luta anticorrupção em um regime global.

1.4 ESPAÇO INTERNACIONAL DA ANTICORRUPÇÃO E LUTAS POLÍTICAS NACIONAIS

A partir da aprovação do *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA) pelo congresso estadunidense em 1977, há maior pressão pela adoção de normativas internacionais relacionadas a punição de “práticas corruptas” no espaço econômico e político. O “sistema internacional anticorrupção” começa a consolidar-se na Convenção da OECD de 1997 que aborda os limites da corrupção ativa de agentes estrangeiros. A sequência é a adoção por organismos de ajuda ao desenvolvimento, sobretudo do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial que adotam a “luta anticorrupção” como um dos pilares da nova doutrina sobre a “boa governança” (Favarel-Garrigues, 2009).

As prescrições nesse quadro ocorrem através da recomendação de medidas técnicas que acompanham as normas penais e institucionais de “boas práticas” de gestão que compõem uma “ciência da corrupção” que objetiva legitimar instrumentos de ranqueamento de países e propor pacotes de reforma

das instituições políticas (Favarel-Garrigues, 2009). A Convenção da ONU de 2003², um dos principais diplomas internacionais sobre o assunto, assentou alguns parâmetros. Entre eles estão a cooperação policial e judiciária para fins de repressão, a necessidade de reformar a administração – transformando o modo de organização burocrática e intensificando o controle interno e externo dos agentes administrativos – e a instigação das instituições estatais e não-governamentais a formar uma frente comum contra o que foi definido normativamente como um “problema global” (Favarel-Garrigues, 2009).

A ONG Transparência Internacional é o exemplo mais conhecido de organização não-governamental engajada na luta anticorrupção, sobretudo por estar localizada em mais de cem países (Lebégue, 2017). Fundada em 1993, atua através de acordos de cooperação com instituições nacionais ligadas ao “combate à corrupção” e por meio de publicações, tais como o *Índice de Percepção da Corrupção*, que estabelece o ranking de países de acordo com o “grau de corrupção”. Com sede em Berlim e tendo como central a construção de uma reputação “respeitável”, a TI opera incentivando governos e empresas a mudarem seu comportamento e seu sistema de valores. Desse modo, parte do sucesso do seu empreendimento está no despertar do interesse de determinados agentes para que se crie uma seção em seu país (Coeurdray, 2004). Essas atividades da TI e suas publicações, dentro das doutrinas internacionais anticorrupção, operam uma “validade científica” ao hierarquizar os países em um ranking, ao mesmo tempo que oferecem soluções para a melhora de seus indicadores através de prescrições políticas como o “incremento da autonomia do sistema judicial” e a “mobilização da sociedade civil” (Engelmann, 2020).

Muitas pesquisas trazem pistas importantes da consolidação de um regime político global em torno da luta anticorrupção. A análise de Sherrer (2006) focada no treinamento e nos recursos mobilizados por agentes que realizam a difusão da lavagem de dinheiro por meio da ligação das cúpulas do G7³ com as atividades do *Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo* (GAFI/FATF) é uma delas. Em determinado momento, essa rede recupera as recomendações do grupo no início dos anos 1990. Com isso, evidencia as estratégias voltadas a expressar sugestões de mudanças nos ordenamentos jurídicos dos países ao prever o aperfeiçoamento dos sistemas legais nacionais de combate à lavagem de dinheiro. Em especial, através do fortalecimento da cooperação internacional e da extensão do papel do sistema financeiro na luta contra a lavagem de dinheiro. Sherrer (2006) identifica uma rede internacional de atores ligados às instituições financeiras, judiciais e policiais. Destaca que um regime global contra a lavagem de dinheiro só

² Aprovada no Brasil por meio do Decreto n.º 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

³ Até a suspensão da Rússia em 2014 era conhecido como G8.

foi possível na medida em que os interesses desses agentes confluíram em direção a “integridade” do mercado financeiro e na “luta contra o crime”⁴ (Sherrer, 2006).

A consolidação desses regimes globais – em torno do combate à corrupção e da lavagem de dinheiro – foi analisada por Tourinho (2018), que demonstra que o “combate à corrupção” no Brasil nos últimos anos só tem sido possível por meio da legitimação de um “sistema internacional anticorrupção” no espaço nacional. Tourinho (2018) indica que as regras internacionais foram internalizadas de três modos. Uma primeira fundada na legitimação, ao sofisticar o aparato institucional do país em torno do combate à corrupção e da lavagem de dinheiro. Uma segunda baseada em um sistema de coerção internacional, para o qual os países que não internalizarem determinadas normas passaram a ser considerados como jurisdições de risco, o que pode acarretar a fuga de capitais estrangeiros preocupados com sua reputação. Por fim, uma terceira, expressa na implementação de uma série de mecanismos provenientes de cooperações internacionais em matéria criminal, as quais aprimoraram e uniformizaram a atuação dos sistemas de justiça internos dos países (Tourinho, 2018).

Desde a redemocratização, com diversas legislações apoiadas na conjuntura internacional, a rotina dos “escândalos de corrupção” cercou, inclusive, os processos de impeachment de dois presidentes, Fernando Collor de Mello em 1992 e Dilma Rousseff em 2016. Da mesma forma, incluiu casos relacionados ao sistema financeiro, como o “Caso Banestado”⁵ nos anos noventa, e inaugurou a persecução de políticos ocupantes de cargos centrais no “Escândalo do Mensalão”⁶, o que desagou na maior e mais divulgada operação anticorrupção, a “Operação Lava Jato” em 2014. A transversalidade entre esses eventos, para além de sua tradução como “escândalos”, está no fato de que todos contam com a atuação de agentes vinculados às instituições judiciais e burocráticas pertencentes ao campo jurídico brasileiro⁷, ou mesmo do sistema político⁸, com ampla cobertura midiática (cfr. Cesar, 2017).

⁴ A internacionalização de práticas penais não se constitui uma novidade. Wacquant (2011) identificou a difusão de uma “nova razão penal” e a globalização da “tolerância zero” dos Estados Unidos para a Europa.

⁵ O “Caso Banestado” envolveu o uso do sistema financeiro brasileiro para remessas ilegais de divisas aos Estados Unidos da América durante a década de 1990. Foi investigado por órgãos da esfera federal e por uma Comissão Parlamentar de Inquérito no início dos anos 2000.

⁶ A Ação Penal n.º 470, também conhecida como “Mensalão” teve início em 2005 e tramitou no âmbito do Supremo Tribunal Federal..

⁷ Entre as principais instituições voltadas ao combate à corrupção estão o Poder Judiciário, o Ministério Público Federal, a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.

⁸ Schilling (1999) demonstra como as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI’s) atuaram e sua importância na dinâmica de combate à corrupção no Brasil nos oitenta e noventa.

Esse conjunto de fenômenos repercutiu também na agenda de pesquisas sobre as relações entre instituições judiciais e política no Brasil. Uma produção intelectual considerável passou a se dedicar às conversões e respostas das instituições judiciais e órgãos de controle voltados para o “combate à corrupção” contribuindo com a compreensão das dinâmicas de incremento institucional e na construção de variáveis organizacionais relacionadas a esses processos e aos aspectos da conjuntura política (Kerche; Marona, 2018; Azevedo; Pilau, 2018; Madeira; Gelinski, 2017). Também nessa linha temática que circunda as relações entre o espaço jurídico e o espaço político e sua trajetória no Brasil, uma agenda de pesquisas mais focada nos usos políticos e sociais do “combate à corrupção” buscou posicionar os movimentos anticorrupção como objeto das ciências sociais centrando o enfoque nas reconversões das elites jurídicas.

1.5 DESAFIOS PARA A ANÁLISE POLÍTICA DOS MOVIMENTOS ANTICORRUPÇÃO NO BRASIL

Para além da sua contextualização na conjuntura política, a “Operação Lava Jato” deixou evidente o desafio de avançar hipóteses e pesquisas sobre os componentes estruturais que circundam a recomposição das elites jurídicas no espaço do poder de Estado brasileiro. A agenda voltada para os usos políticos da anticorrupção tem como pauta prioritária as elites jurídicas vinculadas aos órgãos estatais, se interessando pelas trajetórias dos agentes, pelas redes formais e informais e pelos recursos de poder mobilizados. Um dos primeiros elementos nessa agenda esteve voltada a perceber como as doutrinas jurídicas sobre corrupção se inserem no espaço de lutas de significação dentro do campo jurídico brasileiro (Bento; Engelmann, 2014; Engelmann, 2020) e as dinâmicas que interconectaram os agentes judiciais com a produção das “crises políticas conjunturais” na última década, incluindo o impeachment de Dilma Rousseff (Engelmann, 2016; Fontainha, Lima, 2018, Almeida, 2019). Essa linha de trabalho buscou avançar hipóteses mais estruturais no sentido de verificar os deslocamentos do perfil do protagonismo político-judicial ancorado na defesa da Constituição e da expansão dos direitos sociais, em direção a um incremento do punitivismo político em estreita correspondência com o maior protagonismo de movimentos conservadores no espaço político da última década.

Almeida (2019) se debruça sobre momentos específicos da crise brasileira com o objetivo de analisar o papel dos juristas nesse processo. Alguns resultados

foram produzidos após sua análise da construção do processo de impeachment de Dilma Rousseff, de mudanças jurisprudenciais do Supremo Tribunal Federal e da mobilização do Ministério Público Federal por alterações na legislação anticorrupção do país, expressas nas chamadas “10 Medidas Contra a Corrupção”⁹. Entre eles, está o caráter circunstancial do poder de agência dos juristas vinculados à Operação Lava Jato e a desestabilização da institucionalidade dos campos jurídicos e políticos (Almeida, 2019).

Nesse quadro também é importante mencionar os estudos que buscaram abordar as interseções entre o campo do jornalismo e das instituições judiciais, a partir da construção midiática dos “escândalos políticos”. Esses trabalhos formulados a partir da análise da comunicação política mostraram a mobilização de conceitos e do discurso jurídico para além da “palavra autorizada” dos diversos agentes judiciais que lideraram as operações anticorrupção. A centralidade dessa colusão entre os processos judiciais e midiáticos na construção da legitimidade social das operações anticorrupção e seus agentes mostrada por esses estudos demonstra a importância do aprofundamento dessa dimensão com estudos mais estruturados (cfr. Cesar, 2017; Albuquerque, 2019).

Assim, constata-se que o papel dos agentes na construção das práticas internas às instituições de “combate à corrupção” e na sua legitimidade social ainda se mostra incipiente nas produções brasileiras. No mesmo sentido, as conexões internacionais desses agentes ainda necessitam ser aprofundadas. Conforme demonstrado na pesquisa desenvolvida por Engelmann e Menuzzi (2020), a estreita ligação entre as conexões internacionais do MPF – especificamente com agências norte-americanas – e o incremento corporativo expresso na institucionalização da cooperação internacional ao longo do período da Lava Jato é um elemento central para o sucesso das cruzadas anticorrupção. A conexão das elites jurídicas com um espaço internacional anticorrupção formado em torno de redes formais e informais voltadas a constituir e difundir recursos (educacionais, legislativos, ideológicos) é uma pista que merece aprofundamento. Para o caso dos *think tanks*, o estudo de Menuzzi e Engelmann (2020) demonstra a evolução da agenda do *think tank* norte-americano Wilson Center em direção às prescrições anticorrupção combinada com a interlocução direta com os principais líderes da Lava Jato.

Esses trabalhos, ao mesmo tempo, que reforçam uma perspectiva de análise sociopolítica sobre a anticorrupção demonstram, ainda, a necessidade de consolidação dessa agenda de pesquisas no Brasil. Para tanto, pode-se destacar entre os desafios centrais, a necessidade de reforçar perspectivas que atentem para as condicionantes sociais e a relação delas nos contextos práticos de ação dos agentes

⁹ Trata-se de propostas elaboradas por agentes vinculados ao Ministério Público Federal (MPF) que se tornaram projetos de lei e tramitam nas casas legislativas brasileiras.

que produzem as “instituições” (Engelmann, 2008). As operações anticorrupção fundamentadas em *expertises e forças-ideias*¹⁰ e impulsionadas por meio da tecnicidade jurídica são um lugar onde as elites jurídicas encontram legitimidade para incrementar lutas corporativas e mesmo para produzir reconversões políticas (Pilau; Engelmann, 2020). Em termos gerais, esses movimentos tornam-se espaços privilegiados de análise para a apreensão dos efeitos de descrédito de agentes políticos, do regime democrático em alguns casos e, mais amplamente, do próprio mundo da representação política (Engelmann, 2020).

1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da discussão de elementos que circundam a agenda de estudos sobre corrupção pretendeu-se fornecer pistas para o avanço de uma agenda de pesquisas centrada nas condicionantes e usos políticos dos movimentos anticorrupção. Nesse quadro, destacam-se diversas questões de pesquisa que concernem à apropriação e reelaboração de normas e prescrições internacionais e a apreensão das condicionantes do estado das lutas políticas que circundam as “operações anticorrupção”. Em especial, as conexões estabelecidas pelos agentes e instituições que mediam esse processo e as intersecções entre o espaço político e jurídico. Nessa perspectiva, as hipóteses avançadas pelos trabalhos já realizados evidenciam importantes recomposições e realinhamentos na relação entre os agentes do espaço jurídico e o espaço político, tanto no âmbito nacional, quanto em um espaço internacional que conforma um “sistema anticorrupção”.

O avanço dessa agenda de pesquisa, entretanto, envolve rupturas e reformulações com o próprio campo dos “estudos sobre corrupção”. Em especial a necessidade de refletir e tomar como objeto a produção da legitimidade científica dos rankings, variáveis e métodos de pesquisa que conformam as prescrições institucionais amplamente difundidas por agências de desenvolvimento, ONGs e *think tanks*. Outro desafio importante é empreender uma análise estrutural desses processos no caso brasileiro considerando as variáveis do embate conjuntural que captura a própria produção intelectual em torno do tema. Grande parte da literatura alicerçada no espaço jurídico, mas também nas ciências sociais, emerge no curso das operações anticorrupção e num esforço de construção de tomadas de posição de intelectuais e juristas no debate político.

¹⁰ Para Bourdieu, a política “[...] é uma luta em prol de ideias, mas um tipo de ideias absolutamente particular, a saber, as ideias-forças, ideias que dão força ao funcionar como força de mobilização” (Bourdieu, 2011, p. 203).

O avanço da agenda dos usos políticos dos movimentos e prescrições anti-corrupção encontra pistas importantes no estudo do incremento das reconversões corporativas das instituições e agentes judiciais. Esse fenômeno permeia tanto o quadro de movimentos nacionais, em diferentes países e em escala internacional, quanto o espaço das diversas “organizações multilaterais.” O desafio nessa dimensão é estudar o perfil das conexões entre os agentes que estão no centro dos processos de importação-exportação de modelos de combate a corrupção e situar esse fenômeno para além das conjunturas políticas. Ou seja, essas múltiplas variáveis combinam-se com a trajetória política e as reconversões das elites políticas e burocráticas no âmbito do espaço do poder nacional.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, A. Protecting democracy or conspiring against it? Media and politics in Latin America: A glimpse from Brazil. *Journalism*, v. 20, n. 7, p. 906-923, 2019.

ALMEIDA, F. N. R. Os juristas e a crise: a Operação Lava Jato e a conjuntura política brasileira (2014-2016). *Plural*, São Paulo, v. 26.2, ago./dez. 2019, p. 96-128. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2176-8099.pcs.2019.165675>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ANJOS, J. R. M.M. *A política local ajuda a explicar a punição eleitoral de prefeitos corruptos?* Um estudo da corrupção em pequenos municípios brasileiros. 2015. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

AVRITZER, L. *et al. Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

AZEVEDO, R. G.; PILAU, L. S. B. Os impactos da Operação Lava Jato na Polícia Federal brasileira. In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

BANURI, S.; ECKEL, C. C. Experiments in culture and corruption: a review. *Research in Experimental Economics*, v. 15.1, abr. 2012.

BAPTISTA, E. A. *Corrupção e opinião pública: o escândalo da Lava Jato no governo Dilma Rousseff*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

BARR, A.; SERRA, D. Corruption and culture: an experimental analysis. *Journal of Public Economics*, n. 94, 2010.

BENTO, J. S.; ENGELMANN, F. A corrupção nas doutrinas jurídicas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, IX., 2014, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: ABCP, 2014.

BIGNOTTO, N. Corrupção e opinião pública. In: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. *Corrupção e sistema político no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, jan./jul., 2011.

BRASIL. *Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006*. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, jan./2006.

BRIQUET, J. L. Les conditions de félicité d'une croisade morale: lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990. *Droit et Société*, Paris, n. 2, 2009.

CALVET, I. N. *Determinantes do Voto, Corrupção e Impacto Eleitoral nas Eleições Presidenciais Brasileiras de 2002 a 2010*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARVALHO, A. K. M. *Corrupção política e confiança nas instituições democráticas brasileiras*. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Ciências Humanas e Letras, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2013.

CESAR, C. Apropriação do discurso jurídico pelo jornalismo na Cobertura da Lava Jato: reflexões sobre a arbitragem da política na atualidade. In: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO IBERO-AMERICANA DE PESQUISADORES DA COMUNICAÇÃO, XV., 2017, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: ASSIBERCOM, 2017.

COEURDRAY, M. Le double jeu de l'import-export symbolique: la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, n. 1, 2004.

DELLA PORTA, D.; VANUCCI, A. Corruption and anti-corruption: the political defeat of "Clean Hands" in Italy. *West European Politics*, Londres, v. 30, n. 4, p. 830-853, 2007.

DEYSINE, A. Political corruption: a review of the literature. *European Journal of Political Research*, v. 8, p. 447-462, 1980.

DEZALAY, Y. Os usos internacionais do conceito de campo jurídico. Tradução: Lucas e Silva Batista Pilau. *Plural*, São Paulo, v. 26.2, p. 09-30, ago./dez., 2019.

ENGELMANN, F. Da "crítica do direito" ao "combate à corrupção": deslocamentos do ativismo político-judicial. *Contemporânea*, v. 7, n. 2, p. 297-312, jul./dez., 2017.

ENGELMANN, F. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. *Conjuntura Astral*, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 09-16, ago./set. 2016.

ENGELMANN, F. O campo jurídico e a força do direito na política brasileira. In: MARONA, M. C.; DEL RÍO, A. *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. The Internationalization of the Brazilian Public Prosecutor's Office: Anti-Corruption and Corporate Investments in the 2000s. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, p. 1-35, 2020.

ENGELMANN, F. The 'Fight against Corruption' in Brazil from the 2000s: A Political Crusade through Judicial Activism. *Journal of Law and Society*, v. 47, 2020.

FONTAINHA, F.; LIMA, A. E. C. Judiciário e crise política no Brasil hoje: do mensalão à Lava Jato. In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

FAVAREL-GARRIGUES, G. Présentation. *Droit et Société*, Paris, n. 72, p. 273-284, 2009.

FILGUEIRAS, F. A corrupção na política: perspectivas teóricas e metodológicas. *CADERNOS Cedex*, Rio de Janeiro, n. 05, 2006.

FILGUEIRAS, F. Marcos teóricos da corrupção. In: AVRITZER, L. *et al. Corrupção: ensaios e críticas*. 2 ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

HEURTAUX, J. Les effets politiques de la lutte anticorruption em Pologne. *Droit et Société*, Paris, n. 72, 2009.

HUNTINGTON, S. P. *Political Order in Changing Societies*. New Haven and London: Yale University Press, 1968.

KERCHE, F.; MARONA, M. C. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui? In: KERCHE, F.; FERES JÚNIOR, J. *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Contracorrente, 2018.

LANDIM, H. C. *Impacto da corrupção na confiança institucional: como características individuais ajudam a moldar essa relação?* 2014. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

LASCOUMES, P.; NAGELS, C. *Sociologie des élites délinquantes: de la criminalité em col blanc à la corruption politique*. Paris: Armand Colin, 2014.

LEBÉGUE, D. Lutte contre la corruption: quel rôle quels moyens d'action pour la société civile? L'exemple de Transparency International. In: HUNAUT, M. *La lutte contre la corruption, le blanchiment, la fraude fiscale*. Paris: Presses de Science Po, 2017. p. 43-72.

LISCIANDRA, M. A review of the causes and effects of corruption in the economics analysis. In: CANEPPELE, S.; CALDERONI, F. (ed.). *Organized Crime, Corruption and Crime Prevention*. Switzerland: Springer International Publishing, 2014.

LONDERO, B. A. *Fatores preditivos da Condenação Criminal de Prefeitos Municipais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

MADEIRA, L. M.; GELISKI, L. Corrupção e seletividade penal em julgamento: ações no TRF4. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2017.

MARANI, S. C. Z. *et al.* Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 52 (4), p. 712-730, jul./ago. 2018.

MELO, C. A. V. *et al.* A produção acadêmica sobre corrupção na Ciência Política brasileira: teorias, objetos e métodos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2018.

MENUZZI, E. M. *Internacionalização e estratégias corporativas no campo jurídico brasileiro (2000-2019): a Advocacia-Geral da União (AGU) e o “combate internacional à corrupção”*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

MENUZZI, E. M.; ENGELMANN, F. Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção do Judiciário brasileiro. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 11, n. 54, 105-122, 2020.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 25, p. 237-272, jan./abr. 2018.

NYE, J. S. Corruption and Political Development: a cost-benefit analysis. *The American Political Science Review*, vol. 61, n. 02, jun. 1967, p. 417-427.

PILAU, L. S. B.; ENGELMANN, F. Delegados federais e usos políticos do “combate à corrupção”. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 44., 2020, São Paulo (online). *Anais [...]*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2020.

POWER, T.; GONZÁLEZ, J. Cultura política, capital social e percepções sobre a corrupção: uma investigação quantitativa em nível mundial. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 21, p. 51-69, nov. 2003.

PUJAS, V. Les pouvoirs judiciaires dans la lutte contre la corruption politique em Espagne, en France et em Italie. *Droit et Société*, Paris, n. 44-45, 2000.

RAGARU, N. Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie: l'affaire Toplofikacija. *Droit et Société, Paris*, v. 72, n. 2, p. 303-322, 2009.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption: a study in political economy*. New York: Academic Press, 1978.

ROSE-ACKERMAN, S. *Corruption and government: causes, consequences and reform*. New York: Cambridge University Press, 1999.

SHERRER, A. La circulation des normes dans le domaine du blanchiment d'argent: le rôle du G7/8 dans la création d'un régime global. *Cultures & Conflits*, n. 62, 2006.

SHILLING, F. *Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, Complexo Jurídico Damásio de Jesus, 1999.

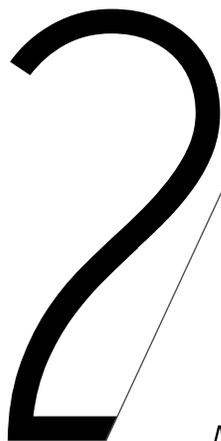
TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61 (1), e004, 2018.

VANUCCI, A. Challenges in the study of corruption: approaches and policy implications. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 1, 2017.

VANUCCI, A. Three paradigms for the analysis of corruption. *Labour & Law Issues*, v. 1, n. 2, 2015.

VAUCHEZ, A. *L'institution judiciaire remotivée: le processus d'institutionnalisation d'une "nouvelle justice" em Italie (1960-2000)*. Paris: L.G.D.J, 2004.

WACQUANT, L. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.



AS CONDIÇÕES DE SUCESSO PARA UMA CRUZADA MORAL: LUTA ANTICORRUPÇÃO E CONFLITOS POLÍTICOS NA ITÁLIA DOS ANOS 1990*

JEAN-LOUIS BRIQUET

Cientista político, Pesquisador do CNRS, Jean-Louis Briquet é membro do Centro de Estudos e Pesquisas Internacionais (Sciences Po – CERI) de Paris. Especialista em Itália, suas pesquisas abordam as práticas políticas oficiosas (clientelismo, corrupção e criminalidade política), os partidos, as elites e a economia moral dos meios partidários.

TRADUÇÃO: *Lucas e Silva Batista Pilau*

REVISÃO: *Fabiano Engelmann*

(*) Tradução do artigo: BRIQUET, Jean-Louis. Les conditions de félicité d'une croisade morale: lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990, *Droit et Société*, Paris, n.72, p. 285-301, 2009.

2.1 INTRODUÇÃO

Na agitação política de grande amplitude que a Itália experimentou no início dos anos 1990, a luta anticorrupção teve um lugar decisivo. Esse processo ocorreu em um contexto marcado por uma onda sem precedentes de escândalos político-financeiros, que implicaram as grandes frações das elites dirigentes. As investigações judiciais revelaram a extensão das irregularidades nos círculos de poder, incluindo financiamento ilegal de partidos, manipulação de contratos públicos, clientelismo organizado e, mesmo, o conluio com grupos mafiosos. Dessa forma, alimentaram os protestos contra a “Primeira República”¹ e os partidos do governo com destaque para a Democracia Cristã (DC). Com isso, elas forneceram uma poderosa estrutura de justificação às mobilizações que reivindicavam uma renovação radical da vida pública cujo desenvolvimento, entre meados de 1992 e os primeiros meses de 1994, levou ao colapso do regime democrata-cristão.

Esse colapso tem sido geralmente interpretado como consequência das “revelações escandalosas” sobre a vida política italiana. Expondo as violações da lei e da moral dos detentores do poder, os escândalos teriam ao menos precipitado a queda do regime. Serviram para exacerbar a insatisfação dos cidadãos contra seus dirigentes, intensificando a rejeição ao *establishment* e, por sua vez, suscitando uma mobilização massiva em favor da legalidade e da renovação democrática. Essa explicação foi apresentada pela grande maioria dos protagonistas da crise. Os magistrados engajados nos casos políticos voluntariamente se apresentaram como porta-vozes da “revolta moral” da opinião pública contra os desvios da partidocracia. Esse papel foi coletivamente reconhecido no espaço público na medida em que um grande número de atores políticos e institucionais constataram o irremediável fracasso do regime e concordaram com a urgência de sua transformação. Tal opinião se estabeleceu entre a maioria dos comentaristas de meios jornalísticos, intelectuais e acadêmicos, de modo que “as acusações com base na legalidade” sobre a Primeira República foram “naturalmente” traduzidas pela “perda de legitimidade” dos indivíduos e das partes que a incarnavam e, com isso, teriam sido a origem imediata do colapso do regime².

¹ O termo “Primeira República” é comumente utilizado para designar o período que vai da instauração da República em 1948 à crise dos anos 1992-1994, embora essa última etapa não tenha apresentado uma modificação do quadro constitucional.

² COTTA, Maurizio. La crisi del governo di partito in Italia. In: COTTA, Maurizio; ISERNIA, Pierangelo (dir.). *Il gigante dai piedi di argilla*. La crisi del regime partitocratico in Italia, Bologna: Il Mulino, 1996, p. 48.

Nesse artigo, proponho discutir tal concepção da crise da Primeira República italiana e, além disso, o modelo padrão da deslegitimação política geralmente mobilizado na análise acadêmica dessa crise³. Como mostra a história da Itália republicana, a relação causal entre a revelação dos ataques à integridade pública dos homens políticos e sua desqualificação, o descontentamento dos cidadãos e a retirada do apoio ao sistema político está longe de ser evidente⁴. Antes da crise de 1992-1994, os escândalos foram recorrentes e divulgaram as práticas transgressivas das elites dirigentes sem provocar variações significativas nas preferências do eleitorado nem manifestações excepcionais de insatisfação popular. Nesse sentido, essas divulgações em nada impediram aqueles que tinham o objetivo de manter suas posições nos dispositivos de poder, de conservar seu apoio em grandes setores da população e no interior das instituições. Por isso, é impreciso relacionar a queda da Primeira República com a revelação dos ilegalismos que prosperaram nesse período e, mais precisamente, com as “aspirações éticas” que os empreendimentos judiciais e as cruzadas morais a elas associados teriam despertado no corpo social e político.

Explorarei outra hipótese, segundo a qual o colapso do regime democrata-cristão é o produto de uma dinâmica de recomposição da representação partidária e de renovação do quadro de gestão que teve início nos primeiros meses de 1992 com as investigações anticorrupção do *parquet* de Milão⁵ e que, em seguida, evoluiu até uma profunda reorganização do mercado político. A primeira parte do artigo será dedicada ao exame dessa dinâmica. A segunda se concentrará no papel desempenhado pela magistratura e sobre o caráter excepcional da pedagogia moral que ela exerceu na vida pública durante a crise política. Em um terceiro momento, voltarei às análises dessa crise e aos processos de deslegitimação e buscarei identificar as “condições de sucesso” do empreendedorismo dos juízes anticorrupção e antimáfia.

³ Essa discussão deve muito aos trabalhos de Michel Dobry, em particular: DOBRY, Michel. *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de la FNSP, 1996 e DOBRY, Michel. Valeurs, croyances et transactions collusives: Notes pour une réorientation de l'analyse de la légitimation des systèmes démocratiques. In: SANTISO, Javier (dir.). *À la recherche de la démocratie: Mélanges offerts à Guy Hermet*. Paris: Karthala, 2002, p. 103-120.

⁴ O fenômeno foi evidenciado em muitas outras situações, como demonstram BEZES, Philippe; LASCOURMES, Pierre. Percevoir et juger la “corruption politique: Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique. *Revue française de science politique*, 55 (5-6), 2005, p. 757-786.

⁵ Esses inqueritos foram apelidados de *Mãos Limpas* (*Mani pulite*). O termo, também comum, *Tangentopoli* (literalmente “a cidade dos subornos”) foi usado para designar a cidade Milão na época dessas investigações e depois, por extensão, o sistema generalizado de corrupção trazido à luz pela magistratura italiana.

2.2 AS DINÂMICAS DA CRISE POLÍTICA

2.2.1 A ESPIRAL DE ESCÂNDALOS

As disfunções do sistema político italiano e sua frágil legitimidade foram precocemente sublinhadas a fim de realçar os riscos de sua desestabilização. Essa é uma temática clássica da política comparada desde os trabalhos de Gabriel Almond e Sidney Verba. Esses autores imputaram às deficiências de civilidade na cultura política dos italianos a responsabilidade pelo fracasso em criar uma “democracia sólida e duradoura” no país. Na mesma perspectiva, Robert Putnam assinalou que o desenvolvimento imperfeito das normas e das redes de engajamento cívico nas regiões do Sul seria a causa do fraco desempenho institucional e da inconclusa modernização democrática⁶. A ciência política nacional também concentrou suas atenções sobre as anomalias da democracia italiana e em suas “patologias” (instabilidade crônica, polarização ideológica excessiva, falta de civismo cultural e corrupção generalizada). Esse diagnóstico encontrou múltiplas confirmações: na precariedade de coalizões governamentais, na insuficiência das políticas públicas, na prevalência do clientelismo partidário ou na recorrência de escândalos. O “diagnóstico” se espalhou para além dos círculos acadêmicos. Na alta administração pública, no mundo político, na magistratura e nos meios de comunicação fornecendo elementos para a crítica da partidocracia e os apelos à reforma das instituições ou, mesmo, à reformulação do regime político⁷.

A crise da Primeira República pode ter servido como confirmação de tal diagnóstico. Porém, no início de 1992, nada indicava um aumento perceptível de fenômenos reivindicativos e contestatórios, nem uma amplificação repentina da insatisfação dos cidadãos com as deficiências ordinárias do sistema político⁸. O fator de perturbação do jogo político residiu, antes, no curso inédito que seguiram as investigações “Mãos Limpas” do Ministério Público de Milão, iniciadas em fevereiro com a prisão de um político socialista surpreendido em flagrante delito enquanto recebia um suborno. Diferentemente de ocasiões passadas, essas investiga-

⁶ ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press, 1963; PUTNAM, Robert. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

⁷ MASTROPAOLO, Alfio. *Antipolitica: All'origine della crisi italiana*, Naples: L'Ankora, 2000.

⁸ As eleições legislativas de abril de 1992 marcaram uma redução do Democracia Cristã (obtiveram 29,7% dos votos contra 34,3% nas eleições legislativas anteriores de 1987), mas os partidos do governo preservaram suas maiorias nas duas câmaras com 49,7% dos votos. Portanto, é discutível ver nessas eleições o anúncio de uma onda de protestos contra “os velhos partidos dominantes e seus líderes”, como faz por exemplo GINSBORG, Paul. *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State 1980-2001*. Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 2001, p. 256.

ções não ficaram circunscritas ao âmbito local e não puderam ser neutralizadas por aqueles a quem visavam. As confissões de um número crescente de testemunhas e suspeitos confirmaram a existência de um sistema de manipulação generalizada de contratos públicos atribuídos às empresas em contrapartida de pagamentos ilícitos a políticos eleitos e ocupantes de cargos administrativos. As investigações judiciais rapidamente foram além do quadro dos “comitês de negócios” da capital da Lombardia e alcançaram outras regiões do país e, posteriormente, os líderes de grandes empresas nacionais. Os empresários implicados admitiram ter participado dos esquemas de corrupção que envolveram as direções de partidos do governo e algumas de suas lideranças nacionais.

A difusão da corrupção nos anos 1980 certamente explica o porquê de os juízes terem sido capazes de iniciar processos criminais contra os círculos políticos que há muito tempo obtinham sucesso em se proteger. No entanto, outros fenômenos desempenharam papéis mais centrais. Nas décadas que antecederam a crise, a magistratura italiana ganhou autonomia em relação ao poder político, devido à ampliação do poder de controle dos juízes comuns nas democracias modernas e do desenvolvimento de um modelo de excelência profissional interna ao órgão. Nesse quadro, a função judicial emergiu como principal garantia da legalidade republicana diante das ameaças à integridade democrática do país⁹. Os fatores conjunturais tiveram igualmente sua importância. Em especial, os elementos relacionados às dinâmicas específicas das investigações e das oportunidades oferecidas aos seus promotores em decorrência do rompimento dos círculos de conivência característicos das redes de corrupção. Como um deles observou, essas investigações “tomaram a forma de uma espiral. Partindo de um episódio quase trivial, como tantas vezes acontece, [nós conseguimos] pôr o mecanismo em movimento. [...] Se um funcionário havia pedido dinheiro a um empresário, provavelmente já havia obtido de outro. Esses empresários, por sua vez, intervieram junto a outras organizações obtendo encomendas e possibilidades de trabalho por métodos análogos. [...] A espiral foi se alongando e subindo cada vez mais. De Milão à Lombardia, à toda a Itália, de pequenos funcionários públicos a prefeitos, aos secretários de partidos, aos antigos chefes de governo, aos maiores empresários públicos e privados”¹⁰.

2.2.2 UMA “REVOLUÇÃO MORAL”

O impacto desses casos foi considerável. No final de 1993, o registro judicial de *Tangentopoli* assinala a magnitude da “tempestade” que atingiu a classe política

⁹ VAUCHEZ, Antoine. *L'institution judiciaire remotivée: Les processus d'institutionnalisation d'une nouvelle justice en Italie*. Paris: LGDJ, 2004.

¹⁰ COLOMBO, Gherardo. *Il vizio della memoria*. Milan: Feltrinelli, 1996.

italiana: mais de 150 parlamentares e 1.800 representantes eleitos locais foram implicados em processos criminais por atos de corrupção; várias personalidades notórias da Primeira República são acusadas; seis ministros do governo instaurado após as eleições legislativas de 1992 tiveram que renunciar após serem notificados da existência de investigações contra eles. Amplamente difundidas pela mídia, dando lugar a batalhas políticas cada vez mais virulentas, as revelações da magistratura foram gradativamente aparecendo como sinais de uma grave crise institucional e moral¹¹.

Os movimentos de oposição foram os primeiros a apoderarem-se do arsenal produzido nos processos judiciais. Esse foi o caso dos partidos antissistema, como os neofascistas e os regionalistas xenófobos da Liga do Norte, os quais denunciaram violentamente o “parlamento dos ladrões”; ou, à esquerda do espectro político, a oposição parlamentar e os movimentos contestatórios da sociedade civil, a quem *Tangentopoli* ofereceu a oportunidade de reavivar suas acusações contra o regime democrata-cristão em nome da “questão moral”. No entanto, essas acusações não se limitaram apenas aos oponentes usuais da Democracia Cristã. A sucessão de escândalos foi uma oportunidade que os candidatos a cargos de poder (novas gerações de líderes, *outsiders* críticos, políticos de segunda linha) puderam aproveitar, dentro dos partidos de governo, para desafiar as posições adquiridas por líderes estabelecidos e aumentar suas chances de progresso.

Essas concorrências internas foram um poderoso fator de aceleração da crise, como ilustrado em particular pelo caso da Democracia Cristã. Os inquéritos das “Mãos Limpas” que os afetaram mais diretamente enfraqueceram os notáveis do partido, os quais controlavam os canais de distribuição dos empregos públicos e das funções eletivas, favorecendo a ruptura de lealdades e a retirada de apoio. As deserções se multiplicaram nas redes de poder local e nos aparatos nacionais por parte dos aspirantes à liderança que se lançaram no jogo da ruptura a fim de orientar a seu benefício a demanda de mudança que eles atribuíam ao clamor público. Mas foi também procurando enfrentar os escândalos, adaptando-se a uma situação que consideravam cada vez mais incerta e ameaçadora, que muitos dos principais democratas-cristãos foram levados a se convencer da degradação do regime e a aderir ao imperativo de sua transformação. O movimento católico tentou responder à crise engajando-se em uma “renovação” moral e política que passou pela destituição de seus dirigentes mais diretamente associados ao antigo regime, sem, contudo, conseguir deter sua desintegração.

Várias testemunhas descreveram a “nova febre” que atingiu os círculos políticos no outono de 1992. O relato do período de Giorgio Napolitano, presidente da

¹¹ Para uma análise sociopolítica das dinâmicas em curso no colapso da Primeira República italiana, cf. RAYNER, Hervé. *Les scandales politiques: L'opération «Mains propres» en Italie*. Paris: Michel Houdiard, 2005.

Câmara dos Deputados entre 1992 e 1994, oferece uma evocação sugestiva desse clima ao mostrar como o sentimento de seu próprio descrédito invadiu o parlamento. A ruptura com as velhas práticas políticas se impôs como uma resposta indispensável frente à “emoção e indignação enormes que invadiram o país diante da amplitude dos desvios que começamos a desvelar”. Vence a convicção de que os deputados devem “apoiar a magistratura em sua busca pela verdade sobre os graves fatos que envolvem a degradação do sistema político” cabendo a eles satisfazerem a “demanda dos cidadãos por justiça”, e de pôr fim à “degenerescência do sistema partidário” e “às formas desviantes de administrar, de fazer política”. Mesmo aqueles que correm o risco de tornarem-se vítimas resignam-se a reconhecer a “urgência absoluta de uma nova representação política”¹².

A onda de escândalos, portanto, modificou a estrutura das oportunidades e as opções estratégicas dos atores políticos. Ofereceu oportunidades inéditas de promoção aos desafiantes enquanto pressionou aqueles que buscavam preservar suas chances de sobrevivência política a se posicionarem em relação às novas linhas de divisão: aquelas que opunham os antigos aos novos, os defensores do velho sistema desacreditado aos renovadores e aos moralizadores, os corruptos aos honestos. O julgamento de ilegitimidade em relação à Primeira República foi consolidado. Aqueles que desejavam manter seu lugar no jogo político foram levados a agir antecipando sua profunda recomposição, precipitando assim a “morte do regime” que Giuliano Amato, Presidente do Conselho desde junho de 1992, proclamou nesses termos no momento de sua renúncia em abril do ano seguinte: “Uma fase profundamente nova torna-se definitiva e irreversível [...] Nós assistimos a uma autêntica mudança de regime, a qual faz desaparecer o modelo de partido-Estado depois de sessenta anos [...] A corrupção finalmente intoxicou o sangue de [nosso] organismo democrático”¹³.

2.2.3 A TRANSIÇÃO NO JOGO POLÍTICO

O aspecto que assumiria essa nova fase permaneceu por muito tempo indeterminado. No final de 1993, a situação política continuava confusa. Diversas eleições locais deixaram evidente a grande instabilidade dos eleitores diante de uma oferta política parcialmente renovada pelos realinhamentos partidários em curso. Os sucessos da *Lega* no norte do país fizeram com que os eleitos dos partidos do governo se dessem conta do enfraquecimento dos mecanismos de controle sobre seu eleitorado. A continuidade do colapso desses partidos era previsível e tudo indicava que eles já não poderiam mais formar uma maioria parlamentar em caso de

¹² NAPOLITANO, Giorgio. *Dove va la Repubblica*. Milan: Rizzoli, 1994, p. 16-19 e p. 113.

¹³ Discurso na Câmara dos Deputados, 21 de abril de 1993.

eleições antecipadas, consideradas muito prováveis e finalmente anunciadas pelo chefe de Estado no início de janeiro de 1994. A coalizão dos progressistas – reagrupando democratas de esquerda¹⁴, movimentos da sociedade civil e centristas dissidentes – parecia a mais provável de vencer essas eleições.

A entrada de Silvio Berlusconi no cenário político perturbou essas previsões e reorientou o processo de renovação do espaço partidário. Primeiro, ela acelerou a decomposição da Democracia Cristã incitando uma parte de seus dirigentes a aderirem à aliança da nova direita italiana formada em torno do *Forza Italia*, partido criado por Berlusconi no início de 1994. Em seguida, ela ofereceu à *Lega* e aos neofascistas a possibilidade inesperada de obter acesso ao governo ao integrar essa aliança. A pretensão de Berlusconi de representar uma alternativa tanto aos arranjos políticos anteriores que haviam caducado, quanto à união progressista pronta para exercer o poder, o fez ser reconhecido por essas alianças. Os recursos consideráveis que dispunha por ser um homem rico, proprietário de empresas localizadas em toda a Itália e com grande distribuição (canais privados de televisão, agências publicitárias e sociedades financeiras), também contribuíram para seu sucesso. Nos primeiros tempos de sua existência, o *Forza Italia* foi consequência direta dessas empresas. O partido se baseou em suas estruturas organizacionais; atraiu seus líderes e candidatos entre seus executivos ou das redes de relações desses últimos em nível local; se beneficiou do apoio dessas redes, assim como das competências técnicas (pesquisas, marketing eleitoral) das equipes de gestão das empresas comerciais de Berlusconi¹⁵.

Com a força dessas alianças e recursos, Berlusconi anunciou em 26 de janeiro de 1994 sua decisão de “descer ao terreno” da política: “A velha classe política foi varrida pelos acontecimentos e superada pelas exigências do nosso tempo. O colapso dos antigos governantes, esmagados pelo peso dos déficits públicos e por um sistema ilegal de financiamento dos partidos, deixa o país em estado de despreparo e incerteza nesse momento difícil de renovação e de passagem a uma nova República”. Nessa situação, ele se disse pronto para assumir os desafios das próximas eleições à frente de uma “força política formada por homens totalmente novos” capazes de impedir a ascensão da esquerda e oferecer “à nação um programa de governo feito de compromissos concretos”¹⁶. Ao assumir a crítica moral do regime e politizá-la em nome de um liberalismo modernizador, apresentando-se como um homem novo disposto a oferecer suas competências

¹⁴ Em 1991, o Partido Comunista Italiano transformou-se no Partido Democrático de Esquerda, após a virada reformista e liberal decidida por sua direção em 1989.

¹⁵ POLI, Emanuela. *Forza Italia: Strutture, leadership e radicamento territoriale*. Bologne: Il Mulino, 2001.

¹⁶ A intervenção televisiva é reproduzida sob o título de “Para o meu país”, em BERLUSCONI, Silvio. *L'Italia che ho in mente*. Milan: Mondadori, 1999.

de empresário a serviço do país, Berlusconi conseguiu encarnar uma oferta de renovação que se tornou, durante a crise, um recurso preponderante na competição eleitoral.

A vitória da nova direita nas eleições legislativas de março de 1994 consagrou o fim do regime democrata-cristão. Com mais de 20% dos votos, o *Forza Italia* se tornou o primeiro partido do país – seu fundador, líder da nova maioria, será nomeado pouco depois presidente do Conselho. O centro católico, muito abaixo das pontuações anteriores da Democracia Cristã, foi marginalizado. Entre os partidos históricos da Primeira República, o antigo Partido Comunista, que obteve 20% dos votos, foi o único a reter parte substancial de seu eleitorado. Para os comentaristas e o mundo político como um todo, a eleição marcou o fim de uma época e o início de uma nova era. Tanto os vencedores quanto os vencidos puderam constatar a ruína definitiva do regime democrata-cristão, o que originou uma paisagem política na Itália que ninguém poderia ter previsto alguns meses antes.

2.3 O PODER DOS JUÍZES

2.3.1 “A GUERRA DOS JUSTOS”

Como mencionei na introdução, a crise da Primeira República foi frequentemente interpretada como um efeito “natural” das revelações escandalosas. Estas teriam desencadeado uma reação de rejeição na opinião pública confrontada com a extensão e a seriedade das práticas ilegais e imorais das elites do poder tornadas visíveis graças ao empreendimento de restauração da legalidade conduzido pela magistratura. É uma explicação que foi sendo formulada por vários atores dessa crise durante seu desenvolvimento e, em primeiro lugar, pelos próprios magistrados. A partir de maio de 1992, o procurador da República Francesco Saverio Borrelli, que chefiava o Ministério Público de Milão, declarou sobre as primeiras investigações das “Mãos Limpas”: “Essa investigação [...] se desenvolveu graças a um novo clima particularmente favorável, devido, em parte, à conjuntura eleitoral [...] mas sobretudo ao cansaço, para não dizer a náusea, que se difundiu na coletividade face à ocupação sistemática e predatória de determinados setores públicos por parte dos círculos políticos”. Ele evocará frequentemente o apoio da opinião para explicar que a justiça finalmente pôde “competir com figuras poderosas, árbitros do destino da Itália” e contribuir para “a desagregação gradual do muro de silêncio por trás do qual se escondia [...] o mundo do ilícito”. Ele apresentará efusivamente

“a aspiração à legalidade que dia após dia está cada vez mais urgente no país” como fator decisivo do desenvolvimento de *Tangentopoli*¹⁷.

Esse ponto de vista também era o de seus colegas empenhados igualmente em uma operação de limpeza da vida pública, que eles poderiam considerar como o epílogo vitorioso da longa cruzada pela defesa do Estado de Direito e da democracia, com as quais as vanguardas modernizantes das profissões judiciárias se identificaram. *Tangentopoli* reforçou as visões heroicas da sua missão propostas pelos “juízes de combate” e às quais, em seguida, um número crescente de magistrados aderiu. Esses reivindicavam o direito de exercer uma função de “substituição” diante de um poder político considerado como falho na tutela das garantias e dos valores democráticos ou mesmo irreparavelmente deteriorado pela corrupção e conluio com os círculos criminosos. Em sua leitura dos eventos, se esse poder foi suficientemente forte no passado para escapar da ação do judiciário, ele não poderia mais resistir à afirmação concreta da independência da justiça e da consciência dos cidadãos que a acompanhou. As mudanças políticas que se produziam lhes apareciam como a resolução das “contradições entre o ilegalismo estrutural do sistema político e a independência do poder judiciário” resultando, finalmente após “décadas de julgamentos soterrados ou obstruídos”, na “crise de representação e de legitimidade dos partidos”¹⁸.

As análises acadêmicas da “revolução judiciária” de 1992-1994 frequentemente apresentaram argumentos semelhantes. É o caso do historiador Paul Ginsborg, o qual atribuiu o colapso do regime democrata-cristão à “tensão entre a prática política cotidiana e a moralidade oficial” trazida à luz pelos “magistrados mais independentes, responsáveis e corajosos do país”. Os únicos capazes de “resistir às pressões dos partidos ao invés de depender deles”, de revelar os vícios da partidocracia e de permitir que “o reino da lei, constantemente derrotado e submerso, retorne sempre obstinadamente à superfície”. Esses magistrados – associados a outras “minorias virtuosas” do país – teriam sido os guardiões da ética coletiva em face da má conduta “invasiva” dos detentores do poder. “Foi o mecanismo que deixou o rei nu”, conclui Paul Ginsborg. A classe política desmoronou porque não tinha respostas às acusações contra ela em termos de uma vingança da moralidade oficial”¹⁹. A análise se encontra também em termos próximos em Salvatore Lupo, para quem a capacidade da magistratura de se libertar dos “bloqueios do poder”,

¹⁷ As citações são extraídas de diversas intervenções de F. S. Borrelli na imprensa, entre maio de 1992 e agosto de 1993, reproduzidas em DE CESARE, Corrado. (dir.). *Borrelli: corruzione e giustizia*. “Mani pulite” (1992-1998) nelle parole del procuratore Francesco Saverio Borrelli, Milan: Kaos, 1999, p. 20, p. 53-54 e p. 67.

¹⁸ FERRAJOLI, Luigi. Per una storia delle idee di Magistratura democratica. In: ROSSI, Nello (dir.). *Magistratura e democrazia*. La magistratura progressista nel mutamento istituzionale. Milan: Franco Angeli, 1994, p. 76.

¹⁹ GINSBORG, Paul. Comment expliquer la crise italienne. *Politix*, 30, p. 12-13, 1995.

a fim de conduzir a “batalha pela legalidade e pelo civismo” combinada com o aumento da corrupção, levou os juizes a agir contra as transgressões das elites políticas. Uma vez que essas transgressões foram expostas, o regime teria “colapsado por conta de uma desconfiança geral avessa aos aparelhos tradicionais de formação de consenso e de decisão política”²⁰.

2.3.2 OS EFEITOS INDETERMINADOS DAS REVELAÇÕES JUDICIAIS

A hipótese implícita que sustenta esse tipo de análise é de que o defeito de integridade dos líderes políticos, quando evidenciado, regularmente resulta em uma sanção sob a forma de retirada de confiança e de apoio eleitoral. Ela assume que os cidadãos se comportam como “reguladores morais” da democracia. No entanto, muitos estudos têm mostrado que essa hipótese dificilmente poderia ser verificada empiricamente. Certos atos de corrupção são tolerados por grandes segmentos da população. Os julgamentos sobre esses atos variam de acordo com pertencimento social, socialização e nível de competência política, ou em função da conjuntura. Além disso, a desaprovação moral não conduz necessariamente a uma modificação da escolha eleitoral, que pode ser guiada por outros motivos, tais como fidelidade partidária, proximidade social, eficiência de gestão atribuída aos eleitos. Ao final da análise de seus trabalhos, Phillipe Bezes e Pierre Lascoumes observam que “a deslegitimação dos governantes pela percepção de suas violações à probidade pública não é um processo tão mecânico como certos raciocínios tendem a sugerir”²¹.

A história da Itália republicana confirma essa observação. Como eu havia assinalado, múltiplos escândalos pontuaram essa história muito antes da crise de 1992-1994, sem causar perturbações comparáveis às que tiveram lugar durante essa crise²². A partir da década de 1970, a corrupção política e as práticas criminosas dentro dos aparatos do Estado foram questões recorrentes de debate no espaço público. Os organismos oficiais (comissões parlamentares, órgãos administrativos de controle, instâncias judiciais) se debruçaram sobre os desvios das elites do poder, atestaram sua extensão e alertaram a opinião pública sobre as ameaças que eles representavam ao funcionamento das instituições democráticas. As investi-

²⁰ LUPPO, Salvatore. Il crepuscolo della Repubblica. In: BEVILACQUA, Piero et al. *Lezioni sull'Italia Republicana*. Rome: Donzelli, 1994, p. 268.

²¹ BEZES, Philippe; LASCOUMES, Pierre. Percevoir et juger la "corruption politique": Enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique, artigo citado, p. 782.

²² Propus uma análise mais desenvolvida desses fenômenos, centrada na história da questão mafiosa, em BRIQUET, Jean-Louis. *Mafia, justice et politique en Italie: L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*. Paris: Karthala, 2007.

gações e as denúncias foram amplamente divulgadas pela imprensa, meios políticos e círculos intelectuais e militantes. Elas alimentaram inúmeras campanhas de denúncias contra os dignitários do regime. No entanto, não provocaram reações tangíveis de insatisfação entre a grande maioria dos cidadãos, nem tiveram consequências importantes sobre a carreira e a notoriedade de seus alvos. Até *Tangentopoli*, esses últimos souberam neutralizar críticas e acusações, esquivar-se de punições e acomodar as denúncias que lhes foram dirigidas.

O período imediatamente posterior à crise é igualmente significativo dessa afirmação. De fato, a ação da magistratura anticorrupção e antimáfia continuou após o declínio da Primeira República visando as elites políticas que se afirmavam a favor daquela crise e, mais especificamente, os dirigentes do *Forza Italia*. Após sua ascensão à presidência do Conselho em 1994, Berlusconi foi objeto de perseguições penais por desvios financeiros e atos de corrupção. Mesmo que muitas dessas perseguições resultaram em absolvição ou foram extintas por prescrição, várias sentenças, amplamente divulgadas, atestaram a realidade das práticas delituosas das quais ele havia sido acusado. Alguns de seus associados próximos tornaram-se réus em processos conexos que resultaram em diversas condenações²³. Esses múltiplos casos em nada impediram o *Forza Italia* de se instalar de maneira duradoura no espaço político. Desde sua criação, o partido conseguiu atrair e fidelizar um eleitorado expressivo (com pontuações variando entre 20% e 30% dos votos nas eleições nacionais e regionais). Com isso, organizou-se a nível central e periférico e enraizou-se sobre o território, absorvendo frações da antiga classe dirigente (para a qual serviu como lugar de reclassificação) e promovendo um novo quadro de políticos diretamente vinculados ao partido que sua participação nas instituições político-administrativas locais e nacionais contribuiu para profissionalizar²⁴.

2.3.3 A EXPERIÊNCIA DO DESENCANTO

Logo após a crise do regime democrata-cristão, o poder de sanção concedido ao judiciário diminuiu significativamente. O alcance político de suas atividades foi bastante reduzido e seu convite a um “despertar cívico” contra a ilegalidade não encontrou mais a mesma adesão. A ascensão do poder judiciário ao posto de “juiz do sistema” foi cada vez mais deplorada ou condenada. Os magistrados experimentaram amargamente a precarização de seus empreendimentos à medida que

²³ Entre a vasta literatura jornalística e panfletária dedicada a esses casos, cf. por exemplo GOMEZ, Peter; TRAVAGLIO, Marco. *E continuavano a chiamarlo impunità*. Rome: Editori riuniti, 2007.

²⁴ Além da obra já citada de Emanuela Poli, cf. em particular nesses pontos DIAMANTI, Ilvo. *Bianco, rosso, verde e azzurro... Mappe e colori dell'Italia politica*. Bologne: Il Mulino, 2003, chapitre 4.

as novas forças partidárias deixavam de se solidarizar com eles, apresentando-os como “interferências” prejudiciais, senão abusivas, na esfera política.

Ao otimismo anterior em torno da cooperação da sociedade civil e dos setores institucionais no trabalho de restauração da legalidade sucedeu-se o temor de desinteresse dos cidadãos e de um restabelecimento da ilegalidade, encorajado por parte da direita berlusconiana e ratificado pela esquerda parlamentar. A partir de 1995, os juízes anticorrupção e antimáfia expressaram preocupações crescentes sobre o que consideravam um projeto político para enterrar a “temporada” de *Tangentopoli* limitando, e mesmo dificultando, o controle da legalidade exercido pela magistratura. Lamentando que “a tensão moral que havia favorecido as investigações ‘Mãos Limpas’ e a luta contra a máfia está desaparecendo”, três de seus representantes alertaram em um debate sobre a justiça acerca dos riscos de “reviver um passado terrível” e de assistir ao renascimento da “Itália ilegal”²⁵. Uma vez usado pela classe política para se renovar, eles especificaram que a magistratura foi abandonada e, com ela, a exigência de moralidade e de transparência da qual ela era portadora.

O que esses magistrados condenaram como uma contenção deliberada da aspiração à integridade pública que havia surgido durante a crise, pareceu a diversos líderes políticos como uma normalização desejável do funcionamento institucional. Esse ponto de vista foi enunciado de maneiras muito diferentes, variando conforme o partido. Os líderes do *Forza Italia* conduziram uma ofensiva contínua contra os “juízes vermelhos”, acusados de terem fomentado um “golpe de Estado judicial” em benefício dos “comunistas” e contra as “formações democráticas” da Primeira República, tendo persistido numa instrumentalização “subversiva” da justiça contra os novos dirigentes²⁶. Embora tenha situado seu primeiro ministério ao lado do trabalho de moralização realizado pelos magistrados, Berlusconi iniciou essa ofensiva assim que foi envolvido em processos criminais. Sua cruzada contra o *parquet* “sedicioso” que estava determinado a derrubá-lo, por meio de investigações tendenciosas e ao desprezo da escolha democrática dos eleitores, foi ininterrupta. Assim como sua condenação das “ingerências inadmissíveis” do poder judiciário na esfera política.

Sob formas menos polêmicas, o projeto de circunscrever a influência política da magistratura foi compartilhado por uma maioria de participantes do jogo político recomposto, muito além da direita berlusconiana. A esquerda parlamen-

²⁵ BORRELLI, Francesco Saverio; CASELLI, Giancarlo; SCARPINATO, Roberto. La giustizia e i suoi nemici. *MicroMega*, 4, p. 267-288, 1995.

²⁶ Esses temas polêmicos foram recorrentes nas tomadas de posições de Berlusconi, como o discurso Do qual são extraídas as expressões citadas nesse parágrafo (discurso de abertura do primeiro congresso do *Forza Italia*, 16 de abril de 1998, em BERLUSCONI, Silvio. *L'Italia che ho in mente*, op. cit., p. 35-70).

tar, uma vez admitindo que o berluconismo não era um fenômeno transitório, invocou igualmente a necessidade de “manter rigorosamente separados os assuntos de justiça e de política”. A fim de assegurar a “estabilidade e a confiança das quais o país precisa”, permitindo um apaziguamento do “diálogo entre os partidos adversários” e uma pacificação do confronto partidário que seria o fundamento das “democracias maduras”. Era necessário, segundo seus principais líderes, “recolocar a justiça no seu perímetro natural”, para devolver à política “a autoridade que deriva do mandato popular” e restaurar “o equilíbrio das instituições do Estado” evitando a propensão dos juizes de se considerarem guardiões da ética coletiva²⁷. Recordando sua vontade de “consolidar a capacidade da magistratura e garantir o controle eficaz da legalidade”, Massimo D’Alema, secretário nacional dos Democratas de esquerda entre 1994 e 1999, sustentou posições semelhantes. Convidou a magistratura a um “retorno à posição subsidiária da justiça perante a política” e a um “funcionamento normal da jurisdição” após a fase excepcional da crise que, mesmo tendo sido benéfica, ainda assim era “historicamente ultrapassada”²⁸.

2.4 CRISE POLÍTICA E DESLEGITIMAÇÃO

2.4.1 UMA CRISE DE LEGITIMIDADE “ESTRUTURAL”?

O fato de o magistério dos juizes sobre a vida pública ter sido tão efêmero, enquanto a “questão moral” que estava no princípio de forma alguma foi resolvida, indica claramente que a revelação das transgressões políticas não pode ser considerada como uma condição suficiente do surgimento de escândalos ou do descrédito daqueles que foram implicados – muito menos da desestabilização do sistema político. Muitos politólogos levaram em conta tal observação. Eles responderam propondo um modelo mais elaborado de explicação da crise, segundo o qual ela era o resultado de um processo degenerativo do regime iniciado nos anos 1970. A colonização da sociedade pelos partidos, o uso massivo do clientelismo a fim de garantir o apoio do eleitorado, a baixa eficiência da ação pública, teriam provocado o bloqueio das instituições, favorecido a corrupção, exasperado o descontentamento dos cidadãos e corroído o apoio difuso necessário para a estabilidade do sistema político. Nisso estaria contido, potencialmente, os princípios de

²⁷ Retomo aqui os termos do presidente democrata de esquerda da câmara dos deputados de 1996 a 2001, VIOLANTE, Luciano. *L'Italia dopo il 1999. La sfida per la stabilità*. Milan: Mondadori, 1998, p. 100, p. 168 e p. 180.

²⁸ D’ALEMA, Massimo; VIGNA, Pier Luigi. *Sovranità della politica e primato della norma*. *MicroMega*, 1, p. 16-17, 1997.

sua própria decomposição, e a crise de 1992-1994 foi a manifestação última de suas deficiências²⁹.

Nessa perspectiva, os escândalos político-financeiros foram os elementos conjunturais que precipitaram uma crise de legitimidade latente. “A insatisfação crônica e generalizada em relação ao sistema político, a qual existia desde o pós-guerra imediato, escrevem Leonardo Morlino e Marco Tarchi³⁰, não pôde se manifestar plenamente no início dos anos 1990”. Até esse momento, o controle da sociedade pelos partidos teria permitido que eles canalizassem essa insatisfação e obstruíssem as demandas da sociedade civil por mudanças. O enfraquecimento de antigas identidades partidárias, a redução do grau de polarização ideológica e o aumento das possibilidades de expressão do descontentamento teriam, no entanto, desativado esses mecanismos de contenção. A revolta contestatória encorajada pela operação “Mãos Limpas” (e atizada pela crise econômica) teria sido então um “incentivo decisivo” para levar “os setores insatisfeitos da coletividade a romper seus vínculos com os partidos tradicionais”. “A hostilidade se transforma em revolta contra os profissionais da política quando a magistratura [...] começa a lançar luz sobre a teia de cumplicidades ilícitas sobre as quais os partidos construíram seu poder de controle. [...] O potencial de desestabilização há muito comprimido se descarrega sobre a arena da competição partidária na forma de demandas por novas regras eleitorais e por uma nova classe dirigente”. O colapso do regime já não é mais remetido, aqui, apenas para o poder desqualificador da divulgação de transgressões morais das elites, mas a um “déficit de legitimação” estrutural que aparece como sua causa profunda.

Uma opinião pública desconfiada, insatisfeita ou hostil é então convocada a explicar o sucesso dos empreendimentos contestatórios da ordem política estabelecida, a rejeição dos políticos profissionais e as exigências de renovação dos cidadãos. Essa convocação da opinião pública geralmente é realizada sem evidências sólidas. As pesquisas do Eurobarômetro sobre as quais se apoiam Morlino e Tarchi demonstram que evidentemente os indicadores de desconfiança política são bastante elevados na Itália. Porém, para além da natureza imprecisa desses indicadores, sua grande estabilidade desde a década de 1970 não permite, de modo algum, atribuir às revelações da *Tangentopoli* “a explosão dos sentimentos antipartidários” que lhe são atribuídos.

Nesse sentido, outros testemunhos dessa insatisfação foram igualmente registrados, em particular, o impulso eleitoral dos partidos antissistema nos anos

²⁹ Para mais detalhes sobre esse tipo de análise, cfr. BRIQUET, Jean-Louis. La crise politique en Italie: Les analyses de la science politique italienne. *Politix*, 30, p. 127-138, 1995.

³⁰ MORLINO, Leonardo; TARCHI, Marco. The Dissatisfied Society: The Roots of Political Change in Italy, *European Journal of Political Research*, 30, p. 41-63, 1996. As citações que seguem foram extraídas desse artigo.

anteriores à crise. Para além desse fenômeno aplicar-se somente à Liga, que permaneceu limitada até 1990 e, em seguida, circunscrita às províncias do norte, nada tornou os sucessos do regionalismo identitário do Norte um produto exclusivo dos protestos contra o sistema. Isso equivaleria a equiparar as razões das escolhas dos eleitores à sua adesão aos programas e aos valores defendidos pelos partidos para os quais se orientam. A sociologia eleitoral, enfatizando a extrema variedade de mecanismos de constituição dessas escolhas, demonstrou que esse ponto de vista era simplificador. A “consistência de aprovação” se relaciona mais à ativação, por atores políticos, de redes de apoio localizadas, trocas interpessoais, laços que os vinculam a grupos mobilizados e da manutenção de uma organização militante, do que à lealdade ideologicamente constituída. É por isso que, quando existem, “os indicadores de engajamento permitem reconstituir as políticas de mobilização das opiniões pelos dirigentes muito mais do que dar acesso direto à consistência própria das condutas observadas e das afirmações recolhidas”³¹.

2.4.2 CRISE POLÍTICA E MOBILIZAÇÕES

O risco é grande – ao ocultar o que a produção da opinião deve à mobilização dos profissionais da política – de hipostasiar a opinião pública, de erigir sua suposta desconfiança a respeito do regime como princípio absoluto da crise. Esse tipo de análise é particular das mesmas críticas endereçadas por Michel Dobry às análises “etiológicas” da crise. A atenção quase exclusiva dada às suas determinações causais, aos sintomas que supostamente as anunciavam, às perturbações potenciais contidas nas fases históricas que lhes precederam e das quais seriam a manifestação paroxística, impede a apreensão daquilo que se deve aos processos contingentes de seu desenvolvimento. Ou seja, às atividades e aos cálculos dos atores que tomaram parte e a maneira como essas atividades e cálculos foram afetadas pelas perturbações da conjuntura³².

O interesse por tais processos estimula a compreender a crise política italiana a partir da dinâmica que levou certos atores do jogo político a questionar os mecanismos que asseguravam a estabilidade desse jogo. Assim como conduziu a desafiar as elites estabelecidas e a reivindicar a possibilidade de sucedê-las, a derrotar as alianças partidárias experimentadas e a construir novas, e redefinir o valor dos recursos mobilizáveis na competição eleitoral. Dessa forma, também, a competição foi aberta aos *outsiders* e aos partidos que eram anteriormente exclu-

³¹ GAÏTI, Brigitte. Le rôle de l'opinion dans les processus de délégitimation ou la quête de l'impopularité des régimes déçus. In: LAGROYE, Jacques (dir.). *La politisation*. Paris: Belin, 2003, p. 244.

³² DOBRY, Michel. *Sociologie des crises politiques*, obra citada, em particular p. 48-60.

idos. Devido às investigações judiciais que pouco diferiam na sua origem daquelas que haviam sido efetuadas no passado, em particular pelo *parquet* de Milão, multiplicaram-se as mobilizações críticas contra a classe política tradicional. Elas foram mantidas fortes por uma conjuntura excepcional de expansão das estruturas de oportunidade política³³. Esse cenário ofereceu aos indivíduos e aos grupos aspirantes a sucederem as elites anteriormente instaladas (formação de oposição, “jovem guarda” dos partidos dominantes, novo sujeitos políticos provenientes da sociedade civil, movimentos “antissistema”) oportunidades inéditas de acesso ao mercado de postos eletivos e às arenas político-institucionais. Na medida em que a denúncia do antigo regime se revelou uma arma eficaz na luta política, um número crescente de atores políticos se apoderou dela a fim de se fazer reconhecer como protagonista da mudança. Desta forma, esses atores reivindicaram seu lugar na ordem política renovada, que eles anteciparam e precipitaram a ocorrência.

As mobilizações que – nos setores da justiça, da mídia, da política, no mundo associativo e no universo econômico – se desdobraram devido à ofensiva de certos magistrados contra os ilegalismos dos governantes convergiram para fazer da “novidade” um recurso decisivo na competição política. A oposição que se constituiu na dinâmica da crise compôs o quadro preponderante para interpretar a conjuntura e um parâmetro para divisão dos atores do jogo político. Ela opunha um “antigo regime”, minado pela corrupção e pela partidocracia, afastado pela tempestade judiciária e desacreditado aos olhos da opinião pública, à uma aspiração de mudança modernizante. Essa última identificada com a moralização da vida pública e com a renovação dos quadros dirigentes.

A ruptura com o passado se impôs, ao mesmo tempo, como uma solução necessária à crise. As conversões a essa solução, quaisquer que fossem suas motivações, foram acompanhadas de rupturas da lealdade aos antigos líderes, dissidências e deserções, particularmente nos partidos do governo que foram os mais atingidos pelos escândalos. Elas resultaram na diluição das solidariedades partidárias e na anulação de acordos políticos anteriormente estabilizados. Também, conduziram à abertura do espaço político a novos atores suscetíveis de serem investidos em um papel central na solução da crise porque eles poderiam se apresentar como representantes de uma “sociedade civil” alheia aos antigos arranjos partidocráticos e encarnar a mudança. Além disso, puseram em movimento uma dinâmica que resultou no colapso dos principais partidos que governaram o país no período pós-guerra. Isso propiciou a inserção na arena política oficial de grupos anteriormente excluídos e de novas formações partidárias na recomposição da classe dirigente, ou seja, uma mudança radical no espaço político.

³³ TARROW, Sidney. *State and Opportunity: The Political Structuring of Social Movements*. In: MCADAM, Doug; MCCARTHY, John D. (eds.). *Comparatives Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 36-55.

2.4.3 AS CONDIÇÕES DE SUCESSO DE *TANGENTOPOLI*

Por terem ancorado suas reivindicações de “regeneração” da vida pública no diagnóstico de sua degradação, os indivíduos e os grupos engajados nas mobilizações contribuíram para divulgar amplamente esse diagnóstico e impô-lo como princípio explicativo da crise. Nesse sentido, as revelações judiciais desempenharam um papel crucial. Elas certificavam a convicção de que a predação de recursos públicos pela partidocracia havia provocado uma sede irreprimível de legalidade na opinião pública. Portanto, ofereceram um quadro de argumentação coerente e importantes recursos de legitimação a esses grupos mobilizados. Ainda, as descobertas judiciais autorizaram esses grupos a se apresentar como porta-vozes de uma cruzada moral em defesa da democracia e do Estado de Direito e pela renovação política. Por isso, na medida em que a contestação ao regime democrático ganhava potência, a magistratura foi dotada de uma capacidade de intervenção incomum no espaço político. Com base no apoio e na difusão dos protagonistas da crise, ela se encontrou em condições de sancionar os ilegalismos das classes dirigentes e de participar da distribuição de títulos de desonra (acusações judiciais) e de legitimidade (atestação de probidade) aceitos pelo mercado político. Fenômenos como a denúncia da corrupção, os quais permaneciam até então no âmbito dos conflitos políticos ordinários e por muito tempo não apresentaram efeitos consideráveis no sistema político, puderam se tornar, assim, as causas principais de seu colapso.

O reconhecimento coletivo concedido à magistratura como empresa moralizadora dependia, portanto, dos apoios que foi capaz de mobilizar em outros setores sociais e, mais particularmente, nos setores políticos. No entanto, ela só encontrou esse reconhecimento por conta de que a “questão moral” esteve no centro. Essa foi, por um lado, o principal repertório ideológico utilizado pelas elites emergentes para reivindicar uma renovação da política orientada em seu benefício e, em outro sentido, a principal questão em torno da qual os outros atores do jogo foram obrigados a se posicionar. É por isso que, após sair da crise, sua influência política foi contestada. Com os novos estratos dirigentes instalados no poder, as principais questões da competição política foram alteradas. Já não se tratava de discutir a degradação da Primeira República para reivindicar a mudança política e institucional. A questão central era estabilizar o jogo político recomposto em torno de seus novos protagonistas e, para isso, canalizar a confrontação política para os espaços institucionais ordinários, tais como, o cenário eleitoral e a arena parlamentar. Na medida em que os empreendimentos dos juízes anticorrupção e antimáfia arriscavam comprometer o arranjo entre as forças políticas para redimensionar o jogo político, o poder de arbitragem da magistratura foi questionado. Nesse sentido, o magistério moral e político dos atores judiciais no momento da crise deve mais ao direito de intervir na luta política que os protagonistas dessa

luta lhes conferiram, do que ao desvelamento das práticas ilícitas dos governantes. E as “condições de sucesso” de *Tangentopoli* são muito mais um efeito da conjuntura que dos imperativos de moralidade e de verdade que guiaram as ações dos seus promotores.

REFERÊNCIAS

ALMOND, G.; VERBA, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.

BERLUSCONI, S. *L'Italia che ho in mente*. Milan: Mondadori, 1999.

BEZES, P.; LASCOUMES, P. “Percevoir et juger la “corruption politique”: enjeux et usages des enquêtes sur les représentations des atteintes à la probité publique. *Revue Française de Science Politique*, v. 55 (5-6), p. 757-786, 2005.

BORRELLI, F. S.; CASELLI, G.; SCARPINATO, R. La giustizia e i suoi nemici. *MicroMega*, n. 4, p. 267-288, 1995.

BRIQUET, J. L. La crise politique en Italie. Les analyses de la science politique italienne. *Politix*, n. 30, p. 127-138, 1995.

BRIQUET, J. L. *Mafia, justice et politique en Italie: L'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*. Paris: Karthala, 2007.

COLOMBO, G. *Il vizio della memoria*. Milan: Feltrinelli, 1996.

COTTA, M. La crisi del governo di partito in Italia. In: COTTA, M.; ISERNIA, P. (dir.). *Il gigante dai piedi di argila: La crisi del regime partitocratico in Italia*. Bologna: Il Mulino, 1996.

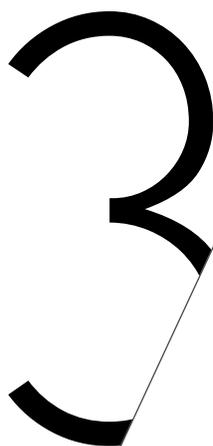
D'ALEMA, M.; VIGNA, P. Sovranità della politica e primato della norma. *MicroMega*, v. 1, p. 16-17, 1997.

DE CESARE, C. (dir.). *Borrelli: corruzione e giustizia. "Mani pulite" (1992-1998) nelle parole del procuratore Francesco Saverio Borrelli*. Milan: Kaos, 1999.

DIAMANTI, I. *Bianco, rosso, verde e azzurro... Mappe e colori dell'Italia politica*. Bologna: Il Mulino, 2003.

DOBRY, M. *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de la FNSP, 1996.

- DOBRY, M. Valeurs, croyances et transactions collusives: Notes pour une réorientation de l'analyse de la légitimation des systèmes démocratiques. In: SANTISO, J. (dir.). *À la recherche de la démocratie: Mélanges offerts à Guy Hermet*. Paris: Karthala, 2002. p. 103-120.
- FERRAJOLI, L. Per una storia delle idee di Magistratura democratica. In: ROSSI, N. (dir.). *Magistratura e democrazia: La magistratura progressista nel mutamento istituzionale*. Milan: Franco Angeli, 1994.
- GAÏTI, B. Le rôle de l'opinion dans les processus de délégitimation ou la quête de l'impopularité des régimes déçus. In: LAGROYE, J. (dir.). *La politization*. Paris: Belin, 2003.
- GINSBORG, P. Comment expliquer la crise italienne. *Politix*, v. 30, 1995.
- GINSBORG P. *Italy and Its Discontents: Family, Civil Society, State 1980-2001*. Londres: Allen Lane, The Penguin Press, 2001.
- GOMEZ, P.; TRAVAGLIO, M. *E continuavano a chiamarlo impunità*. Rome: Editori riuniti, 2007.
- LUPO, S. Il crepuscolo della Repubblica. In: BEVILACQUA, P. et al. *Lezioni sull'Italia Repubblicana*. Rome: Donzelli, 1994.
- MASTROPAOLO, A. *Antipolitica: All'origine della crisi italiana*. Naples: L'Ancora, 2000.
- MORLINO, L.; TARCHI, M. The Dissatisfied Society: The Roots of Political Change in Italy. *European Journal of Political Research*, v. 30, p. 41-63, 1996.
- NAPOLITANO, G. *Dove va la Repubblica*. Milan: Rizzoli, 1994.
- POLI, E. *Forza Italia: Strutture, leadership e radicamento territoriale*. Bologna: Il Mulino, 2001.
- PUTNAM, R. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- RAYNER, H. *Les scandales politiques: L'opération "Mains propres" en Italie*. Paris: Michel Houdiard, 2005.
- TARROW, S. State and Opportunity: The Political Structuring of Social Movements. In: MCADAM, D.; MCCARTHY, J. D. (ed.). *Comparatives Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- VAUCHEZ, A. *L'institution judiciaire remotivée: Les processus d'institutionnalisation d'une "nouvelle justice" en Italie*. Paris: LGDJ, 2004.
- VIOLANTE, L. *L'Italia dopo il 1999: La sfida per la stabilità*. Milan: Mondadori, 1998.



MOVIMENTOS
INTERNACIONAIS
ANTICORRUPÇÃO,
LUTAS POLÍTICAS E
JUDICIAIS NO ESPAÇO
NACIONAL

FABIANO ENGELMANN

Doutor em Ciência Política UFRGS(2004). Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).

3.1 INTRODUÇÃO

As diferentes trajetórias seguidas nos países latino-americanos pelos movimentos de exportação-importação de modelos de Estado e Direito vinculam-se a longas reconversões dos juristas no espaço do poder. O sucesso das elites jurídicas na ordem democrática que emerge nos países da América do Sul pode ser medido pelos diferentes perfis de protagonismo político das instituições judiciais. Também, o grau de consolidação dos grandes escritórios de advocacia empresarial enquanto mediadores das normas internacionais de regulação econômica, aparece como uma dimensão central (Dezalay; Garth, 2002; Engelmann, 2011; Gomez; Peres-Perdomo, 2017).

No caso brasileiro, logo após o final do regime militar (1964-1985) o crescimento do protagonismo político das instituições judiciais vinculava-se à ideia de “fazer valer” os direitos previstos na Constituição de 1988. A politização do espaço judicial desponta na proliferação de associações corporativas de magistrados¹, na criação, em 1991, da Associação dos Juízes para a Democracia – AJD (AJD, 2017) e na grande repercussão do movimento do direito alternativo, que teve seu auge entre 1990 e 1995 (Engelmann, 2006). Parte da magistratura e suas associações, na segunda metade da década de 90, aproximou-se de movimentos políticos de resistência às reformas neoliberais propostas pelo governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), como a privatização de estatais, a reforma da previdência social e a reforma do Judiciário, todas objeto de contestação judicial e política (Engelmann, 2015).

O cenário do protagonismo político dos agentes judiciais que se verifica a partir da segunda metade da década de 2000, entretanto, apresenta contornos diferentes. O aumento da penalização dos casos nacionais de corrupção política, a proliferação de operações policiais de “combate à corrupção” articuladas entre Ministério Público, Polícia e Judiciário é indicativo desse fenômeno (Da Ros, 2014; Bento, 2017). Adicionalmente ao incremento nas operações, podemos mencionar um fenômeno, muito particular ao caso brasileiro, presente na proliferação das tomadas de posição política dos agentes judiciais ancoradas nas doutrinas anticorrupção.

O “escândalo do mensalão” em 2005² que teve por resultado a condenação penal de políticos de projeção nacional, pode ser tomado como um pon-

¹ O Brasil contava em 2017 com 14.000 juízes e 37 associações de magistrados distribuídas em todo o território.

² Escândalo de corrupção política mediante compra de votos de parlamentares no Congresso Nacional do Brasil, que ocorreu entre 2005 e 2006.

to representativo da inflexão política de agentes judiciais em direção a “luta contra a corrupção”. O ponto máximo nesse deslocamento é o início da Operação Lava Jato em 2014 tendo como alvo preferencial dirigentes e ocupantes de postos públicos nacionais. Para além dos efeitos de conjuntura que deram condições ao desencadeamento desses escândalos, pode-se avançar a hipótese de um efeito estrutural que contrapõe o protagonismo da elite judicial em torno da “efetivação de direitos” da Constituição de 1988 em proveito de um ativismo punitivo. Nesse cenário, estruturalmente, o crédito acumulado pelos agentes judiciais pode ser contraposto ao (des)crédito dos representantes políticos marcados como “corruptos” na “forma do direito” (ver Bourdieu, 1981; 1986; Garrard; John; Newell, 2006).

O objetivo deste texto é fornecer elementos para aprofundar as conexões entre a versão do protagonismo político das elites jurídicas da última década e os movimentos internacionais em torno da doutrina “anticorrupção”. Essas prescrições ancoram-se, ao mesmo tempo, na circulação de bens simbólicos, e na força do Estado e no desenvolvimento de um mercado de serviços jurídicos de “conformidade às regras”. No primeiro eixo podemos situar as concepções intelectuais e prescrições que reivindicam sentidos morais e científicos propagada por ONGs, agências de desenvolvimento e *think tanks* em torno da “boa governança”. No outro lado da mesma moeda, as convenções internacionais gestadas na ONU, OCDE e outras organizações induzem a produção de leis que incrementam a força política de instituições e agências que reivindicam a função de fiscalização e controle no poder de Estado.

Os estudos sobre corrupção já possuem trajetória extensa nas ciências sociais, principalmente nos Estados Unidos (ver Friedeich, 1989, Lascombes; Nagels, 2015). Entretanto, a literatura construída disciplinarmente em torno da corrupção está predominantemente integrada ao fenômeno político das prescrições internacionais de modelos anticorrupção. A abordagem que propomos se referencia tanto nos estudos de casos nacionais sobre os movimentos anticorrupção, quanto nos estudos que se centram na circulação internacional de elites e bens simbólicos e na internacionalização do espaço do poder (Bourdieu, 2002; Dezalay, 2004).

Os estudos de caso nos mostram as diferentes modalidades de apropriação das prescrições anticorrupção e sua redefinição no curso das disputas políticas nacionais e, em alguns casos, a emergência das instituições judiciais como ator político central. Essa perspectiva de análise aparece nas pesquisas que tem por foco a comparação de países europeus na década de 1990 (Della Porta, 1995, Krastev, 2004). Sobre essa década, diversos estudos que mobilizam uma abordagem histórico-política destacam as experiências da “Operação Mãos Limpas” na Itália

e os escândalos de corrupção na França. No caso italiano, a “cruzada anticorrupção” (Briquet, 2009) coadunou-se ao estado do jogo político e a fatores estruturais presentes na trajetória histórica das apostas corporativas dos magistrados e procuradores na remodelação das instituições judiciais (Vauchez, 2004). Na mesma perspectiva, os sucessivos escândalos de corrupção na França na década de 90 evidenciam o “enfraquecimento dos laços de solidariedade” entre os magistrados e as elites políticas (Roussel, 2002). Desde os anos 2000, diversos estudos de caso tendo por objeto ações de “combate a corrupção” nos países pós-comunistas do Leste Europeu mostraram como as prescrições de agências de ajuda econômica foram apropriadas e reelaboradas no contexto dos confrontos políticos domésticos (Heurtaux, 2009; Ragaru 2009).

A perspectiva analítica voltada para a circulação internacional de elites e modelos de instituições centra sua agenda no estudo das conexões e efeitos de homologia entre agentes e instituições posicionados em países centrais e periféricos (Dezalay, 2004, Dezalay; Garth, 2002). Essa abordagem propõe uma “sociologia da internacionalização” que tem por centro os agentes e fornece referenciais para o estudo das conexões que permitem a legitimação de modelos de instituição e ideias no espaço de poder nacional. Em se tratando de uma doutrina internacionalizada, como a anticorrupção, a mobilização dessa perspectiva de análise nos parece fundamental para compreender como essas prescrições reforçam posições de categorias de profissionais do direito que se beneficiam das vias abertas pelos escândalos de corrupção no espaço do poder nacional. Nessa linha podemos aprofundar a análise de como a importação dessas prescrições pode se coadunar com trajetórias mais longas e específicas de usos da moral anticorrupção para deslegitimar determinados grupos políticos ou, até mesmo, a democracia representativa enquanto pilar do poder de Estado.

Para a construção de nossa abordagem centramos atenção em três eixos-chave: 1) os investimentos dos agentes judiciais e advogados em novos modelos de autonomia institucional, marcos legais e modelos de justiça; 2) a gênese das prescrições internacionais da luta anticorrupção, seus promotores (agentes/instituições) e suas conexões com o espaço jurídico e político; 3) as conexões do espaço internacional com os cenários das operações e o ativismo político anticorrupção no Brasil, definido tanto pelos cursos das ações judiciais quanto pelas tomadas de posição pública dos agentes.

A produção e expansão dessa doutrina em escala internacional é protagonizada pelo Estado americano, por Bancos de desenvolvimento, pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento – OCDE e ONGs, entre outras agências (Pieth, 1997; Chevalier, 2001; Coeurdrey, 2004; Vallé, 2008). As conexões com os espaços nacionais constroem-se, ao mesmo tempo, em bases institucionais e

em relações estabelecidas com menor grau de formalização entre os agentes envolvidos nas operações e organizações nacionais que propagam ideias políticas.

Em uma segunda dimensão, profundamente integrada à primeira, encontramos os vínculos formais que proliferam, já a partir da década de 90, através do grande volume de leis anticorrupção, induzidas particularmente pelo *Foreign Corrupt Practices* editado pelos Estados Unidos em 1977 e, depois, pela OCDE em 1997 (Goudiee Stasavage, 1997; Ofosu-Amaah, 1999; Lascoumes, 2015). No caso brasileiro, os diferentes perfis de cooperação interinstitucional apontam que, além do Judiciário e do Ministério Público, outras burocracias governamentais adquirem crescente autonomia política e especialização no “combate a corrupção” em escala nacional (Engelmann; Menuzzi, 2020; Souza, 2015).

3.2 FORÇA DA CIÊNCIA E AS DOCTRINAS ANTICORRUPÇÃO

Entre as tentativas de conferir validade científica à luta contra a corrupção está o investimento em instrumentos de medida que permitem hierarquizar os países “mais ou menos” corruptos. Entre eles, o mais difundido, é o índice de percepção da corrupção criado pela ONG Transparência Internacional. O índice subsidia a produção de relatórios de desempenho que pontuam e classificam os países de acordo com a “percepção da corrupção” no setor público. Além da classificação dos países, os relatórios contêm prescrições sobre como melhorar os indicadores de corrupção e também registram “experiências” sobre a “mobilização da sociedade civil” em diferentes países como fator relevante na luta anticorrupção.

Desde 1995, as classificações construídas nessas bases são difundidas em relatórios anuais pela imprensa internacional. Até abril de 2017 foram editados 22 relatórios divulgados sempre nos primeiros meses do ano. No relatório “*People and Corruption: latin american and the caribbean*”, publicado em outubro 2017, organizado por Pring (2017), podemos verificar dados coletados através de *surveys* indicando que nos países latino-americanos, os parlamentares eleitos são considerados os segmentos do poder público mais corrupto. Entre as principais prescrições do Relatório está o “incremento da autonomia do sistema judicial” e a “mobilização da sociedade civil”, prescrição que se repete em outros relatórios da ONG e é replicado por *think tanks* e por outras organizações nacionais (ver

Pope, 2000; International Transparency, 2007; World Bank, 2012; 2014; Versteeg; Ginsburg, 2017).

A relação com o espaço internacional da luta anticorrupção pode ser apreendida nos percursos dos agentes envolvidos nas operações nacionais. Em uma via, na participação técnica de agências internacionais na transferência de modelos de investigação, coerção e condução das operações. Em outra via, nas redes reforçadas por frequentes viagens ao exterior patrocinadas por agências, universidades e institutos estrangeiros para conferências, palestras ou “compartilhamento de experiências” por parte de lideranças de operações em andamento. Desde 1997, a Organização das Nações Unidas – ONU no quadro do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime – UNODC³ impulsiona projetos em diferentes países tendo por foco a anticorrupção (ONU, 2008). O Programa Global do UNODC Contra a Corrupção busca além da difusão de prescrições, “identificar exemplos e boas práticas” desenvolvidas em escala nacional que possam contribuir para uma “estratégia internacional” no âmbito da temática. Entre outras iniciativas, esse programa da ONU apoia o Grupo de Integridade Judicial, uma rede composta por magistrados e juízes com o intuito de desenvolver normas e políticas para reforçar a integridade e a capacidade do sistema judicial na luta anticorrupção. Esses princípios visam fornecer uma base comum para a formação profissional de juízes e servidores da justiça em diversos países.

A doutrina da transparência pública adquire também maior importância entre os formuladores de ideias e os empreendedores morais (ver Abelson, 2006; Medzet, 2012; Rocha, 2015; McGann, 2017). O espaço dos *think tanks* é exemplar nesse sentido. A difusão de ideias mobiliza diferentes vias destacando-se o financiamento de especialistas e de editoras que veiculam livros de direito, ciência política e gestão pública que conformam parte significativa dos estudos disciplinares sobre corrupção. Também são patrocinados conferências e eventos com a presença de agentes judiciais brasileiros. No espaço nacional, a circulação de ideias adquire maior amplitude através de eventos nos estados da federação com a mobilização de redes de empresários, associações, escritórios de advocacia e institutos liberais que se conectam.

³ Escritório da ONU voltado ao combate ao crime e ao tráfico de drogas.

Quadro 1 – *Think tanks* com publicações sobre a corrupção no Brasil nos anos 2000

INSTITUIÇÃO	PUBLICAÇÕES
<p style="text-align: center;">BROOKINGS INSTITUTION <i>Washington, founded in 1916</i></p>	<p>CALL, Charles; ABDENUR, Adriana. <i>'Brazilian Way'? Brazil's Approach to Peace-building</i> (2017).</p> <p>TALVI, Ernesto; STRAUSS, Sebastian. <i>'Parliamentarism' in Disguise</i> (2016).</p> <p>LESSING, Benjamin. <i>Inside Out: The Challenge of Prison-Based Criminal Organizations</i> (2016).</p> <p>TRIKUNAS, Harold; DAVIS, Caitlyn. <i>Dilma Impeached: Picking Up the Pieces in Brazil</i> (2016).</p> <p>INGRAM, Matthew; DA Costa, Marcelo M. <i>Targeting Violence Reduction in Brazil: Policy Implications from a Spatial Analysis of Homicide</i> (2014).</p> <p>TRIKUNAS, Harold. <i>Brazil's Rise: Seeking Influence on Global Governance</i> (2014).</p> <p>PICCONI, Ted. <i>Democracy, Human Rights: the Emerging Global Order</i> (2013).</p> <p>PICCONI, Ted. <i>Is the International Liberal Order Dying? These Five Countries Will Decide</i> (2016).</p> <p>PEREIRA, Carlos; TAYLOR, Matthew. <i>Clean State Law: Raising Accountability in Brazil</i> (2010).</p> <p>PEREIRA, Carlos. <i>Brazil's Fiscal Responsibility Law: the Quality of Audit Institutions</i> (2010).</p> <p>PEREIRA, Carlos; MICHENER, Greg. <i>Is Brazil Fit to Lead the Open Government Partnership? Secrecy vs. Transparency: the Ambivalence of Brazil's Presidents</i> (2011).</p>
<p style="text-align: center;">WILSON CENTER <i>Washington, founded in 1968</i></p>	<p>TOFFOLI, José A. Dias. <i>The Evolving Role of Brazil's Supreme Court</i> (2016).</p> <p>MORO, Sérgio Fernando. <i>Handling Systemic Corruption in Brazil</i> (2016).</p> <p>MENDES, Gilmar. <i>Building a Modern: Transparent Electoral System in Brazil</i> (2017).</p> <p>ZAVASCKI, Teori. <i>A Panoramic View of the Supreme Court: Its Functions</i> (2017).</p> <p>WILSON CENTER. <i>The Brazilian Judicial System</i> (2017).</p> <p>SOTERO, Paulo. <i>The Brazilians Rise against Corruption</i> (2016).</p> <p>SOTERO, Paulo. <i>Corruption Accusations against Temer Add to Political Turmoil: Uncertainty in Brazil</i> (2017).</p> <p>SOTERO, Paulo. <i>Uma Análise Comparativa Sólida, que Rejeita Determinismos</i> (2017).</p> <p>WILSON CENTER. <i>'Infographic Rule of Law in Brazil'</i> (2016).</p> <p>WILSON CENTER. <i>What (and Who) Will Emerge from the Crisis in Brazil?</i> (2017).</p> <p>WILSON CENTER. <i>Operação Lava-Jato</i> (2016).</p> <p>BRAZIL INSTITUTE. <i>Brazil Institute Annual Report 2003–2004 a 2015–2016</i>.</p> <p>BRAZIL INSTITUTE. <i>Brazil–United States Judicial Dialogues</i> (2011).</p>

(continua)

Quadro 1 – *Think tanks* com publicações sobre a corrupção no Brasil nos anos 2000

INSTITUIÇÃO	PUBLICAÇÕES
<p style="text-align: center;">HERITAGE FOUNDATION <i>Washington, founded in 1973</i></p>	<p>HERITAGE FOUNDATION. Brazil. In: 2017 index of economic freedom. <http://www.heritage.org/index/country/brazil>.</p> <p>EIRAS, Ana. <i>Ethics, Corruption and Economic Freedom</i> (2003).</p> <p>MILLER, Terry; ROBERTS, James; KREUTZER, David; KIM, Anthony, SCHAEFER, Brett; KLINGER, Bruce; LORIS, Nicolas; WILSON, William, KATZ, Diane; MESERVEY, Joshua; RILEY, Bryan. <i>2017 Global Agenda for Economic Freedom</i> (2016).</p> <p>ROBERTS, James. <i>Brazil's Corruption Holds Back Economic Freedom</i> (2012).</p> <p>ROBERTS, James. <i>Brazil's Economic Woes Show Limits of State Meddling</i> (2013).</p> <p>ROBERTS, James; OLSON, Ryan. <i>Time for Brazil to Reject Capital Controls: End Failing Statist Policies</i> (2013).</p> <p>ROBERTS, James; WALSER, Ray. <i>Latin America and the Caribbean: A Wish List for 2013</i> (2013).</p> <p>ROBERTS, James; QUINTANA, Ana. <i>Latin America and the Caribbean: Congressional Priorities for 2014</i> (2014).</p> <p>ROBERTS, James. <i>Brazil: Corruption Scandals Will Cast a Shadow over Obama-Rousseff Meeting</i> (2015).</p> <p>ROBERTS, James. <i>Rousseff's Downfall Punctuates Brazil's 'Lost Decade'</i> (2016).</p> <p>ROBERTS, James. <i>'Socialism of the 21st Century' Collapses in Brazil. Here's Why It Failed</i> (2016).</p> <p>ROBERTS, James. <i>From the Car Wash to the Butcher Shop, Corruption Permeates Brazil</i> (2017).</p> <p>WALSER, Ray. <i>US–Brazil Summit Must Address Differences on Democracy, Human Rights, and Iran</i> (2012).</p>

No que concerne a repercussão na difusão de políticas e de modelos institucionais no Brasil e América latina, merecem destaque também *Carnegie Endowment*, *Heritage Foundation*, *Brooking Institution – Latin America Institute* e o *Wilson Center – Brazil Institute*. No Wilson Center observa-se, na última década uma presença constante em eventos e publicações de Ministros do Supremo Tribunal Federal que atuam na década de 2010, além do juiz condutor da principal operação de combate a corrupção da última década, a Operação Lava Jato⁴. Este *think tank* criou sua sessão brasileira em 2006 tendo, a partir de então, estreitado relações no âmbito do Judiciário através do Programa *Brazil-United States Judicial Dialogue* (ver Menuzzi; Engelmann, 2020). Os agentes judiciais que lideram as operações de “combate à corrupção” na última década também tem presença assídua em even-

⁴ Participam do projeto com conferências financiamento de publicações Gilmar Mendes, Paulo Toffoli, Teori Zawascky e Sergio Moro, para maiores detalhes, ver Wilson Center (2018) e Wilson Center (2016) e Menuzzi e Engelmann (2020).

tos do *Center for Ethics and the Rule of Law* da University of Pensilvania. Além dessas entidades americanas, pode-se destacar, ainda tendo como finalidade principal a promoção do *rule of law*, o britânico *Bingham Center of the Rule of Law* em eventos acadêmicos com a participação de agentes judiciais brasileiros e apoio da fundação americana do escritório de advocacia global *Jones Day*. Na mesma linha, outro programa que conta com a presença significativa de juristas brasileiros é a rede de formação do *World Justice Project* que difunde um “índice de *rule of law*” e premia iniciativas nacionais relacionadas ao tema.

As redes que envolvem a circulação de ideias são bastante amplas e compõe-se muitas vezes de iniciativas pontuais com pouca formalização. De qualquer forma, tanto as iniciativas institucionais, quanto nos percursos profissionais e acadêmicos dos agentes judiciais envolvidos compõem uma parte importante no adensamento das doutrinas e *modus operandi* que circundam as ações judiciais e, principalmente, as manifestações públicas recorrentes dos agentes judiciais.

3.3 A FORÇA DO DIREITO: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E OPERAÇÕES NACIONAIS

No espaço jurídico brasileiro, a força das ideias na promoção do *rule of law* se coaduna ao cenário que se seguiu à promulgação da Constituição de 1988 e incrementou diversas leis que aumentaram o poder de intervenção de instituições e órgãos de controle público. A força desse arcabouço institucional é ampliada com o significativo volume de recursos aportados nas últimas décadas para o Judiciário, o Ministério Público Federal e para outros órgãos de controle. Essas instituições foram atores chave na construção das propostas de leis aprovadas no Congresso ao longo dos anos 2000, em especial, a Controladoria Geral da União – CGU e a Advocacia Geral da União – AGU.

No mesmo sentido, a elaboração dos marcos legais afinou-se com mobilizações de opinião pública que incluíram associações de magistrados e procuradores da república. Parte da magistratura articulou-se politicamente em torno da doutrina da “luta anticorrupção” através da proposta de medidas punitivas a políticos implicados criminalmente. A “Lei da ficha limpa” que impede candidaturas após condenação por órgão colegiado foi proposta a partir de movimentos que tiveram na Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB e na Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR suporte para ampla campanha na mídia. Da

mesma forma, o Ministério Público Federal tendo na linha de frente os procuradores que lideram a “Operação Lava Jato” em Curitiba realizou ampla campanha midiática em torno da aprovação no Congresso das “Dez medidas contra a corrupção” tendo por foco endurecer os instrumentos de investigação e monitoramento de funcionários públicos considerados “suspeitos”.

Na esfera governamental se desenvolvem um conjunto de iniciativas, contemplando programas de formação de servidores públicos e grupos de trabalho anticorrupção. Em grande parte, as ações são coordenadas, desde 2007, através da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) criada no governo Lula em 2003 com foco direcionado para a recuperação de ativos. A Estratégia Nacional é ancorada no Ministério da Justiça, e em 2016 reuniu 70 órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público. No mesmo sentido, desenvolveu-se uma segunda articulação, o programa GROTIUS-Brasil que replica o modelo implementado na União Europeia com foco na cooperação jurídica internacional. Além de cursos de capacitação de agentes públicos voltados para as técnicas e operações, o foco direciona-se para fomentar a publicação de obras e estudos e incrementar o ensino e a pesquisa acadêmica na área.

Esses espaços de formação funcionam como importante elemento para a produção da coesão entre diversas instituições e setores da burocracia governamental em torno de modelos técnicos e doutrinas anticorrupção alicerçados em índices de medida e definições morais. Os grupos de trabalho e redes de ação de organismos como a ONU (UNODC), a Organização dos Estados Americanos – OEA, o Banco Mundial, a Transparência Internacional e a OECD possuem definições similares sobre “o que é corrupção”, “quais seus malefícios” e “como combatê-la”.

A penetração dessa doutrina no campo jurídico estatal é bastante forte. Pode-se destacar que no âmbito das posições políticas dos magistrados, a única tomada de posição pública em sentido contrário ao incremento do punitivismo é a da Associação dos Juizes para a Democracia – AJD. A Associação manifestou oposição à proposta das “Dez medidas contra a corrupção” articuladas pelo Ministério Público Federal em texto publicado em março de 2016 (ver AJD, 2017). A Associação defendeu o modelo de direito “garantista” que pode ser contraposto ao método de trabalho aplicado nas operações de “combate a corrupção” centrados no modelo americano de direito penal com ênfase nas delações premiadas e persecução penal baseada em provas indiciárias.

A análise dos convênios internacionais celebrados pelo governo brasileiro, pelas instituições judiciais, assim como pela CGU permite indicações importantes sobre o perfil das redes internacionais que conectam burocracias públicas a um espaço internacional que incrementa, para além das prescrições, métodos de

controle e técnicas no “combate a corrupção” inspirada nas iniciativas da “guerra às drogas” (ver Djalli, 2000; Andreas; Nadelman, 2006). Entre os acordos, pode-se mencionar como exemplo o estabelecido entre a *International Anti-Corruption Academy* (IACA) e a Controladoria-Geral da União – CGU e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. A IACA foi criada em 2011 a partir do Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crimes (UNODC), o Escritório Europeu Anti-Fraude (OLAF) e a República da Áustria. A organização possui um mestrado internacional em “estudos anticorrupção”.

Os convênios com instituições estrangeiras ocorrem de diferentes formas. Entre organismos mais específicos do governo federal, como a CGU e departamentos de governo estrangeiros, com organismos internacionais como ONU e OEA, ou mesmo, entre o Brasil e governos de outros países em sentido geral. As convenções assinadas com a ONU, OECD e OEA estão diretamente relacionadas à adoção de leis nacionais anticorrupção e transparência de conteúdo geral ou a controles específicos. Os acordos pontuais evidenciam a autonomização dos organismos brasileiros anticorrupção, como a CGU, além do Ministério Público e o Judiciário que ampliam a cooperação internacional. Um exemplo no sentido operacional pode ser encontrado no *Financial Action Task Force of Latin American* (GAFILAT) que vincula diversos órgãos da burocracia financeira e dois ministérios tendo como foco principal recomendações a serem adotadas em leis nacionais no sentido do combate à lavagem de dinheiro. Trata-se de um exemplo de organismo que une diferentes países e visa padronizar modelos de operação através da construção de normativas entre os integrantes. No âmbito dos ministérios públicos, também se pode mencionar a Rede de Formação de Ministérios Públicos Ibero-americanos (RECAMPI) formada em Madri em 2010 voltada para a o adensamento na formação dos promotores públicos.

3.4 A FORÇA DO MERCADO: A ADVOCACIA DA “CONFORMIDADE ÀS REGRAS”: UM CAMPO A EXPLORAR

A inflexão de diversos setores da advocacia em direção aos programas de *compliance* e difusão de “boas práticas” de concorrência e mercado na via aberta pelo incremento dos movimentos de ideais e operações anticorrupção no Brasil ainda é um fenômeno pouco explorado. Entretanto, essas inflexões podem ser

situadas no quadro dos lucros corporativos que as carreiras jurídicas de Estado acumularam com o incremento de um modelo de punitivismo anticorrupção (ver Engelmann, 2020; Engelmann; Menuzzi, 2020) e permitem avançar a hipótese de recomposições mais amplas nas relações entre o espaço jurídico e mundo político.

Mesmo que profundamente ancorado em lógicas do jogo político conjuntural e trajetórias histórico-políticas nacionais mais longas. Esse processo coaduna-se com a expansão, em escala internacional das doutrinas da boa governança e práticas de conformidade as regras no quadro do “combate a corrupção” (ver Chevalier, 2001; Coeurdray, 2004; Krastev, 2004; Valle, 2008). Um caminho para compreensão estrutural desse fenômeno está nas abordagens centradas na circulação internacional das elites da advocacia que operam na legitimação de modelos institucionais no espaço do poder nacional (ver Dezalay; Garth, 2002; Dezalay, 2004). A abordagem contribui para a problematização dos vínculos entre as estratégias domésticas de poder dos grupos dirigentes, os movimentos de importação-exportação de ideias e normas e seus impactos na reconfiguração do poder político nacional.

Mesmo que diferentes estudos para o Brasil e América latina já atentem para o fenômeno da expansão das sociedades de advogados e sua relação com a mediação de modelos institucionais, as pesquisas que abordam a relação dos advogados com a mediação das doutrinas anticorrupção e os alinhamentos políticos decorrentes ainda são escassas (ver para América Latina, Dezalay; Garth, 2002; Bergoglio, 2017; Gomes; Perez-Perdomo, 2017). O estudo de Dezalay e Garth (2002) nos fornece um ponto de partida para a análise dos advogados como mediadores de modelos de direito e instituições conectados com a difusão do neoliberalismo nos países latinoamericanos enfocando as diversas incursões de agências americanas na reforma do espaço legal.

No quadro dos movimentos anticorrupção, os grandes escritórios de advocacia brasileiros, já no início dos anos 2000, toparam com a demanda por especialização, tanto na defesa judicial, quanto na consultoria relacionada a marcos institucionais americanos e chanceladas por organismos internacionais, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico(OCDE) vinculados à luta anticorrupção. O *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) foi aprovado pelo Congresso americano em 1977, após o escândalo de Watergate influenciando outros países. O recurso a esse marco americano tem sido intensificado nos anos 2000 através da abertura de investigações contra companhias pela *Securities and Exchange Commission* (SEC), órgão de regulação homólogo a comissão de Valores Mobiliários, em conjunto com o Ministério Público americano.

O *boom* dos grandes escritórios de advocacia brasileiros que se inicia na década de 90 e é intensificado nos anos 2000 (ver Gomez; Perez-Perdomo, 2017) é

estritamente vinculado a mediação dos interesses das grandes corporações com o setor público brasileiro. A atuação predominante das principais sociedades de advogados é na área de “falências”, “fusões e aquisições”, “mercado de capitais” e “direito financeiro e bancário”. A internacionalização é um aspecto destacado na participação nos processos de privatização da década de 90 que alavancaram um primeiro ciclo de crescimento dos escritórios de advocacia. A ação de intermediação com a esfera estatal, em especial na escala federal e estadual é determinante na indicação do poderio dos escritórios, em especial na representação de “grandes clientes” em ações contra o Banco Central brasileiro ou outras instituições regulatórias do mercado financeiro.

O crescimento do volume de operações contra a corrupção conduzidas pelas instituições judiciais e MP abre um mercado crescente para as grandes sociedades de advocacia, assim como, para uma nova geração de advogados. Grandes sociedades de advogados que reúnem centenas de advogados e estão posicionadas na mediação e consultoria jurídica das transações das grandes corporações, especialmente no espaço das fusões e aquisições, abrem novos “departamentos” voltados para oferta e serviços de *compliance* e assessorias “preventivas” a grandes corporações (ver Análise Advocacia, 2017).

Algumas pistas para a análise desse fenômeno podem ser encontradas na pesquisa sobre as passagens de advogados entre o setor público e privado francês realizada por France e Vauchez (2017). No caso francês, esse fenômeno é observado a partir dos anos 1990, os escritórios de advocacia empresarial em diversos setores de atividade passam a abrir “departamentos de direito público”. Essa nova especialização visa dar conta das demandas relacionadas a “parcerias público-privadas” ou de regulação econômica e ter condições de tratar de questões complexas que misturam e confundem as fronteiras do direito público e o direito privado. A atuação desses escritórios, conforme os autores, vai muito além do espaço judicial incluindo a elaboração de projetos de gestão de contratos público-privados relacionados às normas que surgem no quadro da Comissão Europeia e das diversas comissões comunitárias que demandam especialização.

Ao lado desse expertise jurídica dita pluridisciplinar, o conhecimento das instituições públicas e sua regulamentação emergiu como verdadeira sub-disciplina. Essa nova especialidade frequentemente chamada de *Compliance* foi promovida na Ordem dos Advogados de Paris por um pequeno grupo de advogados de negócios que constituíram um ‘círculo de *compliance*’ e defendem, como as *law firms* anglo-saxãs, a utilidade comercial e os ganhos reputacionais para as empresas que adotam a “boa governança” e que mostram boa vontade em relação às normas e de responsabilidade social (RSE). Os contornos da disciplina permanecem fluídos, mas se trata sempre de aconselhar as empresas sobre as regulamentações em matéria de fraude fiscal, de discriminação, de higiene e segurança, de meio ambiente,

de dados pessoais, corrupção e lavagem de dinheiro. As severas condenações impostas por autoridades de regulação americanas às empresas francesas e alemãs, a multiplicação das convenções e iniciativas internacionais na matérias (começando pelo *Foreign Corrupt Practices Act*), adotado nos Estados Unidos no final dos anos 1970, o *Bribery Act* do Reino Unido em 2010, o Plano de ação anti-corrupção do G20, etc.), o aumento no âmbito do patronato de um discurso orientado para a deontologia e a ética, ou ainda a recente lei Sapin II (lei da transparência francesa) sobre a ‘criminalidade econômica’ tem assim contribuído para consolidar uma nova expertise fundada sobre o conhecimento das normas públicas (France; Vauchez, 2017, p. 33-34).

Embora as hipóteses de maior ou menor efeito de correspondência entre as gerações que ascendam em diferentes posições no espaço do “combate a corrupção” mereçam maior investigação é inegável as conversões dos advogados de negócios em direção, não só à defesa judicial, mas em direção à consultoria, à difusão de modelos através de diferentes modalidades de eventos e serviços relacionados a essa temática. Principalmente, a partir de 2010, a construção de um espaço de difusão e mercado das práticas de “conformidade com regras”, a assessoria no âmbito da celebração dos acordos de leniência entre empresas e governo, e modelos de práticas e ferramentas de gestão desse modelo. Ocorre um efeito de correspondência desse fenômeno com a expansão no âmbito do MPF e da Justiça federal dos acordos de leniência, acordos de delação premiada e influenciados diretamente pelas práticas judiciais americanas, no caso das instituições judiciais desde questões gerais relacionadas a “concepção” do direito penal, até modelos de operação e coerção – como as “prisões provisórias” e seus usos estratégicos nos cursos das sucessivas operações de combate a corrupção.

Os escritórios onde se posicionam parte dos advogados desse meio atuam especificamente nas áreas que envolvem diretamente o conflito em torno de normas de regulação econômica e com grande expansão a partir do *boom* das fusões e aquisições ocorrido nos anos 2006 (ver Engelmann, 2008). Nesse sentido, a conversão em direção à problemática da corrupção nas relações entre empresas e governo se torna parte dos serviços destinados às relações econômicas mediadas em órgãos como o CADE, CVM, etc. Ao mesmo tempo, esses advogados se inserem no quadro da ampliação dos eventos promovidos pelas agências que circundam o espaço econômico, tais como câmaras de arbitragem, comércio exterior e, mesmo, associações empresariais, universidades e institutos advocatícios.

Outro ponto não negligenciável diz respeito à circulação dos advogados entre o setor público e setor privado. Embora desde sempre presente como um capital no espaço jurídico no âmbito do combate à corrupção, essa circulação é incrementada na última década, em especial na consultoria e orientação de grandes corporações. A presença de ex-quadros da AGU, Controladoria da União e mesmo

– mais recentemente – do MPF, ao lado da advocacia empresarial, mostra que se acentua uma nova versão da confusão estrutural brasileira entre o espaço estatal e a mediação empresarial via advocacia.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A difusão internacional das doutrinas da transparência e dos modelos de *compliance* insere-se nos fluxos de importação-exportação de modelos institucionais de reforma do Estado e dos modelos de regulação intensificado nos últimos vinte anos. A compreensão das diferentes trajetórias desses movimentos internacionais nos espaços de poder nacional exige um esforço de relacionar sua apropriação pelas diferentes frações da elite e suas estratégias de uso para construir ou reforçar posições de poder.

No caso brasileiro, essas prescrições coadunam-se com a ascensão de diferentes categorias de profissionais do direito ancorados no Estado que, desde a redemocratização do país, obtiveram ganhos corporativos e políticos crescentes. Ao mesmo tempo afina-se com os grupos políticos e econômicos que buscam restabelecer a agenda neoliberal dos anos 90. O que inclui a (des)legitimação dos direitos sociais da Constituição de 1988.

A “Operação Lava Jato” mostra-se, também, um caso exemplar que merece ainda pesquisas mais profundas sobre seus fatores estruturais. Em especial sobre a entrada em cena – principalmente no âmbito do Ministério Público Federal – de uma geração de profissionais do direito menos preocupada com o modelo dos direitos fundamentais da Constituição de 1988. Nesse sentido, pode-se especular em que medida essa porta de entrada da doutrina anticorrupção não representaria uma nova modalidade de um padrão autoritário de soluções “antipolíticas” recorrente em diferentes versões na história brasileira.

Finalmente é importante reforçar a importância de considerar nesse espaço formado em torno do ativismo anticorrupção e as reconversões mais amplas das elites jurídicas que transpassam as operações pontuais. As vias de internacionalização que amarram burocracias nacionais, escritórios de advocacia, organismos internacionais à países centrais merece maior atenção pelo seu potencial de impor um modelo de direito e regulação que se distancia crescentemente da democracia representativa.

REFERÊNCIAS

ABELSON, D: E. *A capital idea: think tanks US foreign policy*. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2006.

ANDREAS, P; NADELMAN, E. *Policing the globe: criminalization; crime control in international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES PARA A DEMOCRACIA – AJD. *Juízes para a democracia*, 2017a. Quem Somos. Disponível em: <https://www.ajd.org.br/sobre-nos/quem-somos>. Acesso em: 15 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS – AMB. 2017b. Página inicial. Disponível em: <http://www.amb.com.br/>. Acesso em: 18 set. 2017.

ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA – ANPR. 2017. Página inicial. Disponível em: <https://anpr.org.br/>. Acesso em: 15 jan. 2017.

BENTO, J. S. *Julgar a Política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BOURDIEU, P. La représentation politique: éléments pour une théorie du champ politique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 36, p. 2-24, 1981.

BOURDIEU, P. La force du Droit: éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 64, p. 3-19, set. 1986.

BOURDIEU, P. Les conditions sociales de la circulation internationale des idées. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, vol. 145, p. 3-8, 2002.

BRIQUET, J.-L. Les conditions de félicité d'une croisade morale: lutte anticorruption et conflits politiques dans l'Italie des années 1990. *Droit et Société*, Paris, v. 72, n. 2, p. 285-301, 2009.

CHEVALIER, J. Lutte contre la corruption et loyauté dans les relations internationales. In: LAROCHE, J. (org.). *La loyauté dans les relations internationales*. Paris: L'Harmattan, 2001. p. 185-211. – hjh

COEURDRAY, M. Le Double jeu de l'import-export symbolique: la construction internationale d'un nouveau discours sur la corruption. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 151-152, p. 91-90, 2004.

DA ROS, L. *Mayors in the Dock: Judicial Responses to Local Corruption in Brazil*. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – University of Illinois, Chicago, 2014.

DEZALAY, Y. *Marchands de Droit: la restructuration de l'ordre juridique internationale par les multinationales du droit*. Paris: Fayard, 1992.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. *The Internationalization of Palace Wars: lawyers, economists; the contest for Latin American States*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

DEZALAY, Y. Les Courtiers de l'International: héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, 2004. v. 151-152, p. 4-35, 2004.

DJALILI, M. R. Mondialisation de la corruption et de la criminalité. In: BLUNDO, G. (org.). *Monnayer les Pouvoirs: espaces, mécanismes et représentations de la corruption*. Genève: Graduate Institute Publications, 2000.

ENGELMANN, F. *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2006.

ENGELMANN, F. Los "abogados de negocio" y la Rule of Law en el Brasil en las décadas del 90 y 2000. *Política*, v. 49, p. 21-41, 2011.

ENGELMANN, F. Os sentidos políticos da reforma do judiciário. *Revista Direito e Práxis*, v. 6, n. 3, p. 395-412, 2015.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO DE MAGISTRADOS – ENFAM. 2017. Disponível em: <http://www.enfam.jus.br/>. Acesso em: 12 set. 2017.

FRANCE, P.; VAUCHEZ, A. *Sphère publique, intérêts privés: enquêtes sur un gr; brouillage*. Paris: Presses de Sciences Po, 2017.

FRIEDEICH, C. 1989. Corruption Concepts in Historical Perspective. In: HEIDENHEIMER, A.; JOHNSTON, M.; LEVINE, V. (org.) *Political Corruption: a handbook*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.

GARRARD, J.; NEWELL, J. (org.). *Scandals in past and contemporary politics*. Manchester: Manchester University Press, 2006.

GOMEZ, M.; PEREZ-PERDOMO, R. (org.). *Big Law in Latin America; Spain: globalization; adjustments in the provision of high-end legal services*. New York: Springer International Publishing, 2017.

GOUDIE, A. W.; STASAVAGE, D. Corruption: the Issues. *OECD Development Centre Working Papers*, Paris, n. 122, p. 34-59, 1997.

HAGE, J. *O governo Lula e o combate à corrupção*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

HEURTAUX, J. Les effets politiques de la lutte anticorruption en Pologne. *Droit et Société*, Paris, v. 72, n. 2, p. 323-338, 2009.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. *Global Corruption Report 2007: Corruption in Judicial Systems*. Washington: Transparency International, 2008. Disponível em: http://files.transparency.org/content/download/173/695/file/2007_GCR_EN.pdf. Acesso em: 09 set. 2017.

KRASTEV, I. *Shifting obsessions: three essays on the politics of anticorruption*. Budapest: CEU Press, 2004.

LASCOURMES, P.; NAGELS, C. *Sociologie des élites délinquantes: de la criminalité en col blanc à la corruption politique*. Paris: Armand Colin, 2015.

MCGANN, J. G. 2016 *Global go to think tank Index Report*. Philadelphia: Think Tanks; Civil Societies Program, 2017.

MEDVETZ, T. *Think tanks in America*. Chicago: Chicago University Press, 2012.

OFOSU-AMAAH, W. P.; SOOPRAMANIEN, R.; UPRETY, K. *Combating Corruption: a comparative review of selected legal aspects of state practice; major international initiatives*. Washington: World Bank ed, 1999.

OLIVEIRA, R. et al. Prosopografia familiar da operação "lava-jato" e do ministério Temer. *Revista Nep-UFPR*, v. 3, n. 3, ago. 2017, p. 1-28, 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). *Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial*. Tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

PIETH, M. International Cooperation to Combat Corruption. In: ELLIOT, K. A. *Corruption in the Global Economy*. Washington: Institute of International Economics, 1997. p. 18-36.

POPE, J. *T1Sourcebook: Confronting Corruption: Elements of a National Integrity System*. Washington: Transparency International, 2000.

PRING, C. *People Corruption: Latin American; the Caribbean*. Washington: Transparency International, 2017. Disponível em: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/global_corruption_barometer_people_-_corruption_latin_america_-_the_car. Acesso em: 08 dez. 2017.

RAGARU, N. Usages et force instituante de la lutte anticorruption en Bulgarie: l'affaire Toplofikacija. *Droit et Société*, Paris, v. 72, n. 2, p. 303-322, 2009.

ROCHA, C. Direita em rede: think tanks de direita na América latina. In: VELASCO, S.; KAYEL, A.; CODAS, G. (org.) *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

ROUSSEL, V. *Affaires de juges: les magistrats dans les scandales politiques en France*. Paris: La Découverte, 2002.

SUTHERLAND, E. H. *White Collar Crime*. New York: Dryden Press, 1949.

VALLÉ, O. *La construction d'un discours de la corruption dans le cadre de la mondialisation: le cas du Cameroun et du Nigéria*. 2008. Thèse (Doctorat en Science Politique) – École Doctorale de Science Politique, Université Paris 1 Sorbonne, Paris, 2008.

VAUCHEZ, A. *L' institution judiciaire remotivée: le processus d'institutionnalisation d'une 'nouvelle justice' en Italie (1960-2000)*. Paris: LGDJ, 2004.

VERTEEG, M.; GINSBURG, T. Measuring the Rule of law: a comparison of indicators. *Law & Social Inquiry*, v. 42, p. 100-137, 2017.

WILSON CENTER. *Programs*, 2018. Brazil Institute. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/program/brazil-institute>. Acesso em: 20 jan. 2018.

WILSON CENTER. Judge Sérgio Moro on “Handling Political Corruption Cases in Brazil”. *Rule of Law Event*, Washington, 14 jul., 2016. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/event/judge-sergio-moro-handling-political-corruption-cases-brazil>. Acesso em: 20 jan. 2018.

WORLD BANK. *Ending impunity for corruption: global knowledge for local impact - third biennial meeting of the World Bank Group's international corruption hunters alliance (ICHA)*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2014. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/11/25244542/ending-impunity-corruption-global-knowledge-local-impact-third-biennial-meeting-world-bank-group%E2%80%99s-international-corruption-hunters-alliance-icha>. Acesso em: 20 out. 2017.

WORLD BANK. *New directions in justice reform: a companion piece to the updated strategy; implementation plan on strengthening governance, tackling corruption*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development, 2012. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/09/06/000386194_20120906024506/Rendered/PDF/706400REPLACEMENT0Justice0Reform0Final.pdf. Acesso em: 25 out. 2017.

4

A CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS E A INSERÇÃO DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) NA AGENDA DO “COMBATE À CORRUPÇÃO” (2000-2019)

EDUARDO DE MOURA MENUZZI
*Mestre em Ciência Política pela UFRGS
e Procurador Federal.*

FABIANO ENGELMANN
*Doutor em Ciência Política UFRGS(2004). Professor do
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS,
Bolsista de Produtividade do CNPq, Coordenador do Núcleo de
Estudos em Elites, Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).*

4.1 INTRODUÇÃO

O protagonismo das instituições e agentes judiciais no “combate à corrupção” adquiriu a centralidade na agenda de interesses públicos a partir da recente crise política brasileira e da rotina de apuração dos sucessivos escândalos envolvendo partidos, políticos e lideranças empresariais. Nesse cenário, a literatura acadêmica no assunto é predominantemente orientada para o foco analítico no crescente ativismo político-judicial das instituições de maior visibilidade do campo jurídico brasileiro, tais como Justiça Federal, do Ministério Público Federal e da Polícia Federal, e nas estratégias de federalização e de criminalização do “combate à corrupção”.

No entanto, ao lado dos fatores históricos, políticos e sociais associados à evolução gradual do regime democrático brasileiro e à lógica de conjuntura política-eleitoral na dimensão nacional, um fator explicativo ainda pouco explorado é relacionado ao processo de expansão global do ativismo anticorrupção. Por isso, destaca-se a linha de pesquisa que direciona o foco para os mecanismos de hierarquização do campo jurídico brasileiro, analisando fatores objetivos e subjetivos que influenciam a configuração de poder no espaço das instituições judiciais, a caracterização das elites jurídicas e as relações com o campo político. Nessa abordagem, ressalta-se a agenda de pesquisa sobre os processos de internacionalização, aproveitando-se dos aportes teóricos relacionados aos processos de circulação internacional dos modelos políticos e saberes de governo vinculados ao cânone ocidental do *rule of law* e, especialmente, ao movimento de exportação e importação do “combate à corrupção” no cenário brasileiro (Badie, 1992; Badie; Hermet, 2001; Dezalay; Garth, 2000; Coeurdray, 2004; Sapiro, 2019; Vauchez; François, 2020; Engelmann, 2008, 2018a; 2018b, 2018c; Engelmann; Menuzzi, 2020; Menuzzi; Engelmann, 2020).

Nessa linha, verifica-se uma lacuna em relação à advocacia pública brasileira, especialmente em nível nacional. De fato, a revisão da literatura acadêmica evidencia uma pequena participação da Advocacia-Geral da União (AGU) em estudos dos cientistas sociais brasileiros. A gênese da AGU, porém, é consequência de uma modificação significativa na estrutura do campo jurídico brasileiro. Criada pela Constituição Federal de 1988, a instituição passou a exercer com exclusividade “o monopólio do direito de dizer o direito” (Bourdieu, 2012, p. 212) nas mais diversas políticas públicas do Poder Executivo Federal, assumindo a defesa dos interesses do Estado em substituição do Ministério Público Federal e mantendo a responsabilidade pelas atividades jurídicas de consultoria e de assessoramento dos dirigentes do Poder Executivo e pela representação do Estado brasileiro perante órgãos de justiça no Brasil, em outros países e em jurisdições internacionais. Em

síntese, a AGU responde pela construção do discurso jurídico no Poder Executivo federal, com os advogados públicos federais exercendo o papel de “guardiões da unidade” (France; Vauchez, 2017, p. 132), e pela defesa do Estado nas dimensões nacional e internacional¹. E, mais recentemente, tem procurado construir uma postura de maior protagonismo no “combate à corrupção” (Brentano, 2017; Menuzzi, 2019).

Nosso estudo, portanto, procura suprir essa lacuna, ampliando, quantitativa e qualitativamente, o universo empírico e a compreensão histórica, social e política do protagonismo das instituições judiciais brasileiras no “combate à corrupção” dos anos 2000, partindo da inserção da AGU e dos advogados públicos federais na mediação entre as dimensões doméstica e internacional do fenômeno, contribuindo para a sociologia política do direito (Fontainha; Oliveira; Veronese, 2017). Para tanto, a pesquisa objetiva compreender as condições periféricas de internacionalização do campo jurídico brasileiro no processo de circulação do “combate à corrupção” entre os anos 2000 a 2019, analisando o processo de internacionalização da AGU e dos agentes, a inserção em mecanismos de cooperação internacional e as estratégias internacionais na dimensão nacional.

4.2 MÉTODO

Em termos metodológicos, o trabalho utiliza técnicas de pesquisa bibliográfica e documental para coleta das informações existentes sobre a AGU e os advogados públicos federais. As fontes bibliográficas do estudo foram livros, artigos e trabalhos acadêmicos que analisam os aspectos históricos, sociológicos, políticos e jurídicos da AGU privilegiando a produção intelectual endógena, que reflete os estudos dos advogados públicos federais sobre questões institucionais da AGU e da advocacia pública, combate à corrupção ou questões correlatas. As fontes documentais consistiram de registros oficiais escritos da AGU e dos agentes, tais como acordos de cooperação, convênios, cartas de intenção, cartilhas, currículos profissionais e acadêmicos, despachos de autorização de afastamento do país, informativos, manuais, memorandos de entendimento, normativos (leis, decretos, portarias, ordens de serviço), notícias, planejamentos estratégicos, publicações, relatórios de gestão.

¹ Sobre a relevância da unificação do corpo de juristas em contexto de redefinições do campo jurídico, ver o processo de construção da União Europeia em Vauchez (2013).

O ponto de partida é o mapeamento da circulação internacional da AGU em eventos relacionados ao combate à corrupção ou a assuntos considerados correlatos pela literatura especializada, tais como Estado de direito e governança global, cooperação internacional, crime organizado, integridade, leniência e temas correlatos, utilizando-se dos registros burocráticos de domínio público. Nessa operação, o trabalho aproveita-se do regime jurídico sobre afastamentos de servidor público para missão de serviço ou estudo no exterior, o qual impõe a necessidade de autorização presidencial ou ministerial e de publicação no Diário Oficial da União (DOU), com “indicação de nome do servidor, cargo, órgão ou entidade de origem, finalidade resumida da missão, país de destino, período e tipo do afastamento” (Brasil, 1995).

A pesquisa apresenta a coleta de todas as autorizações de afastamentos do país nas edições do DOU, disponíveis na página da Imprensa Nacional (www.in.gov.br), compreendidas no período entre 01 de janeiro de 2000 a 28 de fevereiro de 2019². Nessa consulta de aproximadamente 5.000 edições do DOU, a pesquisa contabiliza o total de 1.269 despachos com autorizações de afastamento do país e, com a utilização de filtros temáticos, sistematiza as informações no banco de dados com 299 casos representativos do fenômeno estudado, ou seja, afastamentos de advogados em ações internacionais de serviço ou capacitação no combate à corrupção ou assuntos correlatos.

Posteriormente, a pesquisa aprofunda o panorama com dados relativos à construção institucional, à cooperação internacional, à produção intelectual e às trajetórias profissionais dos agentes, explorando o material das demais fontes documentais. Com as informações complementares, o banco de dados consolida os registros de 50 atos normativos sobre a AGU, de 18 atos de cooperação com outros órgãos de controle (CGU, TCU, MPF, PF, etc.), de nove acordos de leniência celebrados com participação da AGU, de 16 marcos de cooperação internacional da AGU com entidades associativas da advocacia pública ou universidades estrangeiras. Nesse quadro empírico, o trabalho operacionaliza uma abordagem exploratória, descritiva e mista para análise do conteúdo e interpretação dos dados, combinando elementos quantitativos e qualitativos do objeto de estudo.

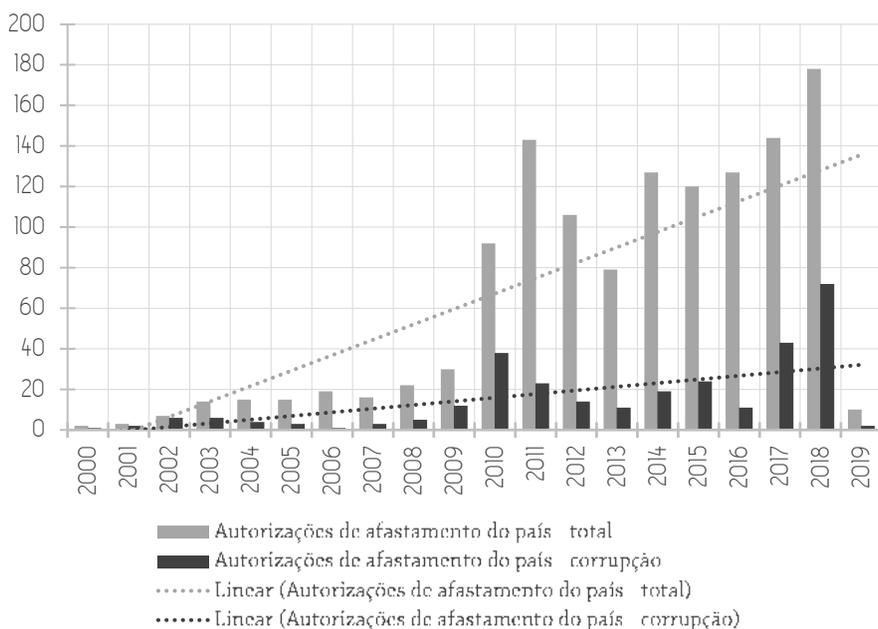
² A inclusão de dados parciais relativos ao ano de 2019 deve-se ao cronograma da coleta e encontra duas justificativas analíticas. De um lado, constatou-se a existência de evidências de manutenção do fenômeno ao longo do ano, tais como a publicação de editais de capacitações coletivas no final do ano de 2018. De outro, a possibilidade de comparação dos dados com os anos iniciais.

4.3 A CIRCULAÇÃO INTERNACIONAL DOS ADVOGADOS PÚBLICOS FEDERAIS E A INSERÇÃO DA AGU NO “COMBATE À CORRUPÇÃO”

Ao longo dos anos 2000, a AGU vem desenvolvendo um processo de internacionalização progressivo, altamente associado a investimentos para inserção em mecanismos institucionais e acadêmicos do regime global anticorrupção. Esse fenômeno pode ser caracterizado como representativo da dinâmica de circulação internacional das elites jurídicas do campo jurídico brasileiro no “combate à corrupção”.

Para evidenciar esse processo, consolidou-se, no Gráfico 1, o levantamento dos dados quantitativos do total de afastamentos do país de advogados públicos federais, que envolvem atividades de serviço ou de capacitação ao longo do período de análise (2000-2019), apresentando-os, de modo comparativo, aos dados específicos na temática relacionada ao combate à corrupção.

Gráfico 1 – Cronologia dos afastamentos do país (total x combate à corrupção)



Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

O processo de internacionalização da AGU é demonstrado na inclinação ascendente das linhas de tendência do gráfico 1, demonstrando que, apesar de oscilações, ocorreu o aumento próximo a 9.000% na comparação dos valores gerais dos afastamentos nos anos de 2000 e 2018³, com, respectivamente, duas e 178 autorizações. Além disso, ao analisar o conteúdo da finalidade das missões, a comparação de valores específicos dos afastamentos relacionados ao combate à corrupção indica um crescimento de 2.000% no período entre os anos 2000 e 2018⁴.

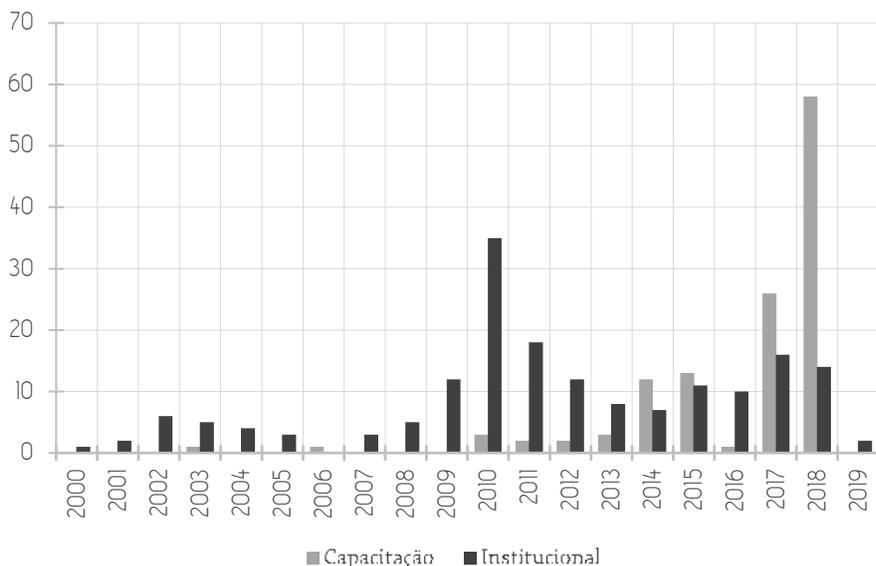
A análise comparativa dos afastamentos do país permite apresentar uma proposta de periodização cronológica no processo de internacionalização da AGU no combate à corrupção, identificando-se a existência de duas fases. Na primeira (de 2000 a 2008), a internacionalização é moderada, apresentando uma média anual de aproximadamente três autorizações. Na segunda (de 2009 a 2019), a internacionalização é intensa, com média anual de aproximadamente 26 autorizações, coincidindo com o apogeu do protagonismo das instituições judiciais brasileiras no combate à corrupção (Engelmann; Menuzzi, 2020; Menuzzi; Engelmann, 2020).

Aprofundando-se na análise, observa-se que a inserção da AGU no regime global anticorrupção articula-se em ações nos dois eixos principais de cooperação internacional: de um lado, os mecanismos de cooperação institucional; e, de outro, os mecanismos de cooperação acadêmica. Para diferenciação, o Gráfico 2 contém a consolidação dos dados quantitativos das atividades de cooperação internacional da AGU, classificados de acordo com a natureza dos afastamentos (capacitação ou institucional).

³ Nesse caso, o importante é observar que os valores absolutos dos dois primeiros meses do ano (duas autorizações) fornecem pistas para projeção de permanência da internacionalização ao longo do ano. Comparativamente, as ocorrências de apenas dois meses em 2019 superam o total anual de 2000 e 2006 e equivale ao total anual de 2001.

⁴ Respectivamente, a ocorrência de uma autorização em 2000 e de 20 em 2018.

Gráfico 2 – Cronologia dos afastamentos do país no combate à corrupção (capacitação x institucional)



Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

4.4 OS MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO “COMBATE À CORRUPÇÃO”

O primeiro eixo consiste na cooperação institucional no âmbito do regime global anticorrupção, evidenciando as conexões e interações com organismos internacionais, com redes transnacionais formais e informações anticorrupção e redes associativas da advocacia pública. Os afastamentos do país de natureza institucional representam a participação de advogados públicos em eventos relacionados às normas e práticas do regime global anticorrupção, envolvendo atividades de cooperação técnica com atores do sistema internacional, como organizações internacionais governamentais ou organizações internacionais não governamentais internacionais (Franco; Wood, 2010; Wood; Franco, 2012; Wood, 2013; Tourinho, 2018). Em termos quantitativos, esses afastamentos predominam na primeira fase de internacionalização (2000-2008) e, apesar da perda de predomínio em re-

lação aos afastamentos para capacitação, aumentam sua média anual na segunda etapa (2009-2018)⁵ (ver Gráfico 2).

Para exemplificar o conteúdo das missões de natureza institucional, a Tabela 1 apresenta os fóruns multilaterais do sistema internacional anticorrupção que aparecem com maior frequência nos afastamentos.

Tabela 1 – Fóruns multilaterais com afastamentos institucionais do país com maior frequência no combate à corrupção

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	MISSÕES (N = 106)	%
Organização das Nações Unidas (ONU)	38	36
Grupo de Ação Financeira Internacional contra a Lavagem de Dinheiro e Financiamento do Terrorismo (GAFI/FATF), do G7	20	19
Grupo de Trabalho Anticorrupção, do G20	11	10
Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção Interamericana contra a Corrupção (MESICIC), da Organização dos Estados Americanos (OEA)	10	9
Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)	6	6
Mecanismo de Cooperação e Intercâmbio em Matéria da Advocacia Estatal (MECIMAE), do Mercosul	5	5

Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

Inicialmente, observa-se o predomínio de afastamentos em programas de combate à corrupção do sistema da Organização das Nações Unidas (38 ocorrências). Essa maior aproximação com a ONU evidencia a prioridade de investimentos no foro multilateral e no mecanismo global de monitoramento baseado no princípio anticorrupção da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)⁶.

⁵ Em média, a primeira fase de internacionalização apresentou a média de aproximadamente 3 afastamentos institucionais ao ano. Por sua vez, a segunda fase evidenciou a média de aproximadamente 14 afastamentos institucionais ao ano.

⁶ Segundo Wood (2013), há uma dicotomia entre o sistema da ONU, que consagra o princípio anticorrupção, e o sistema da OCDE, que estabelece o princípio antipropina. A autora apresenta dois critérios de diferenciação entre os sistemas: em primeiro lugar, a maior

Ao longo de todo o período de estudo, constata-se a frequência constante em missões no âmbito do sistema da ONU, demonstrando uma estratégia de projeção as ações de combate à corrupção da AGU e de seus agentes.

Além disso, verificam-se diversos afastamentos envolvendo as atividades em redes formais ou informais, evidenciando as conexões de cunho institucional com os principais instrumentos de cooperação internacional entre unidades especializadas na recuperação de ativos. Nesse aspecto, é interessante o conteúdo extraído da documentação oficial, sobretudo do “Manual AGU no Combate Internacional à Corrupção: a Recuperação Internacional de Ativos da União” (AGU, 2012), que divulga os mecanismos e procedimentos de articulação do Departamento Internacional da Procuradoria Geral da União (DPI/PGU)⁷ com as “redes de recuperação de ativos” (AGU, 2012), tais como o Grupo de Egmont; a Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações para Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e Extradicação (OEA PENAL); a Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica (IBERREDE); a Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); a rede pontos focais da INTERPOL; a Rede de Recuperação de Ativos do Grupo de Ação Financeira da América do Sul (RRAG); e, a Rede de Agentes de Combate ao Suborno Transnacional da América Latina e Caribe (LAC LEN).

Nesse sentido, o Quadro 1 sistematiza as informações das redes internacionais de recuperação de ativos.

Quadro 1 – Redes internacionais de recuperação de ativos com participação da AGU

REDE	DESCRIÇÃO
Grupo de Egmont	Criada em 1995, integrada por unidades de inteligência financeira para cooperação em nível nacional e internacional no combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.
Rede Hemisférica de Intercâmbio de Informações para o Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal e de Extradicação (OEA Penal)	Criada em 2000, é integrada por ferramentas tecnológicas para intercâmbio de informações entre os Estados-membros da OEA na área de assistência mútua em matéria penal e extradicação.

(continua)

abrangência do conteúdo do princípio anticorrupção do sistema da ONU; e, em segundo, os instrumentos de monitoramento mais rigorosos do sistema da OCDE.

⁷ Na AGU, o DPI/PGU desempenha a função de ponto de contato entre as redes de recuperação de ativos, operacionalizando, entre outros, o procedimento de obtenção de informações internacionais (AGU, 2012).

Quadro 1 – Redes internacionais de recuperação de ativos com participação da AGU

REDE	DESCRIÇÃO
<p>Rede Ibero-Americana de Cooperação Jurídica (IberRede)</p>	<p>Criada em 2004, integrada por pontos de contato entre Ministérios da Justiça e autoridades centrais, Procuradorias e Ministérios Públicos, e Poderes Judiciários dos países que compõem a Comunidade Ibero-Americana de Nações, para assistência judicial civil e penal e estabelecimento de um espaço judicial ibero-americano.</p>
<p>Rede de Cooperação Jurídica e Judiciária Internacional dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)</p>	<p>Criada em 2005, estrutura-se em pontos de contato indicados pelos Ministérios da Justiça, Ministérios Públicos e Poderes Judiciários, para cooperação nas áreas penal, civil e comercial, bem como para constituição de sistema integrado de informações e ferramentas operacionais.</p>
<p>Asset Recovery Focal Points (STAR-INTERPOL)</p>	<p>Criada em 2009 a partir da rede de comunicação policial da INTERPOL, consiste no banco de dados destinado a situações emergenciais com pontos de contatos das autoridades responsáveis pela recuperação internacional de ativos.</p>
<p>Rede de Recuperação de Ativos do GAFILAT (RRAG-GAFILAT)</p>	<p>Criada em 2010, a rede de cooperação do Grupo de Ação Financeira da América Latina contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo reúne, atualmente, 17 países da América do Sul, da América Central, da América do Norte e do Caribe.</p>
<p>Rede de Agentes de Combate ao Suborno Transnacional da América Latina e Caribe (LAC LEN)</p>	<p>Criada no âmbito da Iniciativa Anticorrupção para a América Latina e o Caribe da OCDE, em 2018, para auxiliar na implementação do Compromisso de Lima sobre Governança Democrática contra a Corrupção, adotado pela Cúpula das Américas, e do Plano de Ação para a Integridade e Boa Governança, aprovado pela OCDE. A rede é integrada por autoridades diretamente envolvidas na investigação e julgamento de casos de corrupção transnacional e por autoridades administrativas responsáveis pela regulação corporativa.</p>

Fontes: Dados extraídos de AGU (2012) e OCDE (2019).

Além da perspectiva subjetiva das conexões internacionais, o mapeamento dos países de destino nos afastamentos institucionais representa um viés interessante para explorar os principais polos de atração do combate internacional à

corrupção. Na perspectiva geográfica, os Estados Unidos ocupam a condição de destino mais frequente nas autorizações de afastamentos institucionais da AGU, seguidos por Áustria, França e Argentina, integrando o bloco de países predominantes, que corresponde a 63% das ocorrências (ver Tabela 2).

Tabela 2 – Países de destino nos afastamentos institucionais no combate à corrupção

PAÍS	AFASTAMENTOS INSTITUCIONAIS (N = 182)	%
Estados Unidos	36	20
Áustria	34	19
Argentina	22	12
França	22	12
Paraguai	7	4
Suíça	7	4
Uruguai	6	3
Itália	5	3
Chile	3	2
China	3	2
Cuba	3	2
Inglaterra	3	2
Alemanha	2	1
Bélgica	2	1
Catar	2	1
Coréia do Sul	2	1
Costa Rica	2	1
Espanha	2	1
Etiópia	2	1
Guatemala	2	1
Marrocos	2	1

(continua)

Tabela 2 – Países de destino nos afastamentos institucionais no combate à corrupção

PAÍS	AFASTAMENTOS INSTITUCIONAIS (N = 182)	%
México	2	1
Rússia	2	1
Bahamas	1	1
Emirados Árabes Unidos	1	1
Holanda	1	1
Indonésia	1	1
Nicarágua	1	1
Noruega	1	1
Panamá	1	1
Suriname	1	1
Turquia	1	1

Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

A análise da liderança norte-americana (36 ocorrências) evidencia o papel central que os EUA, ao lado da Áustria como sede do principal órgão do sistema anticorrupção da ONU, desempenham no processo de internacionalização da AGU. Essa evidência corrobora empiricamente os achados da literatura especializada no combate internacional à corrupção, que destacam as conexões entre as demais instituições judiciais brasileiras com as agências estadunidenses (Tourinho, 2018; Engelmann, 2018a; 2018b; 2018c; Engelmann; Menuzzi, 2020). Ao aprofundar a perspectiva qualitativa de análise, é interessante verificar que os afastamentos institucionais da AGU com destino para os Estados Unidos permitem compreender os esforços sistemáticos norte-americanos para manutenção da hegemonia na ordem mundial pós-Guerra Fria (Badie, 1992; Dezalay; Garth, 2000, 2002; Coeurdray, 2004; Stuenkel, 2018), utilizando os mecanismos do regime global anticorrupção como instrumento de política externa (Franco; Wood, 2010; Wood; Franco, 2012; Wood, 2013; Saad-Filho; Morais, 2018, Tourinho, 2018).

No entanto, a abordagem do fenômeno deve superar a perspectiva norte-americana, cujas iniciativas seguiram a lógica de exportação de políticas e práticas para países periféricos (Dezalay; Garth, 2000; 2002), sobretudo pela atuação do Departamento de Justiça e do Departamento de Estado como mecanismos de

difusão direta (Tourinho, 2018; Engelmann, 2018a; 2018b; 2018c; Engelmann; Menuzzi, 2020), mas também pela articulação de ações no foro multilateral do MESICIC (OEA). É necessário observar o ponto de vista brasileiro, cujas iniciativas estão associadas ao processo de internacionalização da AGU, acentuada nos últimos anos pela importação do regime anticorrupção específico dos acordos de leniência⁸, que constitui o produto importado de maior valor simbólico para estratégia internacional no espaço de concorrência pela legitimidade da produção jurídica no campo nacional (Badie, 1992; Badie; Hermet, 2001; Dezalay; Garth, 2000; 2002; Sapiro, 2019).

Logo a seguir, a Áustria ocupa a segunda colocação entre os países de destino nos afastamentos institucionais de membros da AGU para o exterior (34 ocorrências), que são constantes ao longo de todo o período da pesquisa. Desde a primeira sessão do Comitê Ad Hoc para negociação da Convenção das Nações Unidas contra Corrupção (UNCAC), em 2002, a constatação da presença em diversos eventos na sede do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), sediado em Viena, reforça o papel central do sistema anticorrupção da Organização das Nações Unidas na inserção internacional brasileira (Wood, 2013).

Depois dos líderes EUA e Áustria, a França e a Argentina aparecem como terceiro destino mais frequente nas autorizações de afastamento da AGU, cada qual com 22 ocorrências. A França ocupa uma posição destacada ao lado da Argentina como destino internacional da AGU. Altamente concentrados na segunda etapa do processo de internacionalização da AGU (2009-2019), os deslocamentos envolvem missões internacionais no âmbito da OCDE e do GAFI/FATF, cujas sedes estão localizadas em Paris, evidenciando efeitos da concorrência geopolítica no sistema internacional anticorrupção (Coeurdray, 2004; Engelmann, 2018a; 2018b, 2018c; Wood; Franco, 2012; Wood, 2013).

Agregando os dados relativos aos afastamentos institucionais da AGU para EUA, Áustria e França, evidencia-se o predomínio da participação da AGU em organizações internacionais e redes transnacionais de recuperação de ativos de “instituições lideradas pelo ocidente” (Stuenkel, 2018, p. 12). Essa circunstância demonstra a influência dos polos europeu e norte-americano na dinâmica de exportação-importação do sistema normativo internacional anticorrupção (Fran-

⁸ É ilustrativa a entrevista do Advogado-geral da União e ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública (2020-2021), André Mendonça, que divulga o pioneirismo do trabalho da AGU de modo associado à eficiência do modelo estadunidense ao explicar a novidade da aplicação de mecanismos consensuais de resolução de conflitos em casos de corrupção no Brasil: “Como funciona? Em 2012, fizemos a maior recuperação de ativos procedentes de corrupção antes da Operação Lava Jato, um acordo com o Grupo OK, do ex-senador Luiz Estevão. [...] Desde então, defendo os meios consensuais, porque era assim que os Estados Unidos trabalhavam e tinham melhores resultados do que nós. Nos EUA, mais de 95% dos casos são resolvidos em acordos [...]” (Salles, 2019, p. 19).

co; Wood, 2010; Wood; Franco, 2012; Wood, 2013; Tourinho; 2018; Engelmann, 2018a; 2018b; 2018c; Engelmann; Menuzzi, 2020).

Finalmente, a Argentina é o destino mais antigo no processo de internacionalização da AGU. Os afastamentos estão altamente concentrados no período entre 2007 a 2013 e associados aos investimentos gerais de inserção regional do Brasil no Mercosul, sobretudo pela estratégia da AGU de construção de redes associativas da advocacia pública na América do Sul, as quais preveem expressamente a cooperação internacional no combate à corrupção, tais como o Mecanismo de Cooperação e Intercâmbio em Matéria da Advocacia Estatal (MECIMAE), em 2008, e a Associação Latino-Americana de Procuradorias e Advocacias de Estado (ALAP), em 2018.

4.5 MECANISMOS ACADÊMICOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO “COMBATE À CORRUPÇÃO”

Ao lado da vertente institucional do processo de internacionalização, o segundo eixo articula os mecanismos de cooperação acadêmica. Nessa dimensão, ressaltam-se os investimentos na construção da rede universitária internacional da AGU e os incentivos aos advogados para atividades de capacitação relacionadas com o “combate à corrupção”. Além disso, destacam-se o delineamento das jornadas de estudos em centros de formação europeus e norte-americanos, apresentando-se os países com maior frequência entre os destinos nos afastamentos de advogados públicos federais.

É importante observar o papel estratégico da Escola da AGU para associar dimensões nacional e internacional, promovendo a formação da rede acadêmica e fomentando a capacitação. A Escola pode ser identificada como o órgão responsável pela adesão da AGU ao movimento da educação corporativa no setor público brasileiro e da expansão das Escolas de Estado nas instituições judiciais (Canêdo *et al.*, 2004; Penna, 2018).

O Quadro 2 sistematiza os marcos de inserção da AGU em redes acadêmicas internacionais.

Quadro 2 – Marcos de cooperação internacional acadêmica da AGU

ANO	ENTIDADE	PAÍS	ATO
2010	Universidade George Washington (Institute for Brazilian Issues)	EUA	Memorando de entendimento para estabelecimento de mecanismo de cooperação e desenvolvimento de programa de capacitação
2011	Universidade de Lisboa	Portugal	Acordo de cooperação técnica, científica e cultural
2012	Universidade de Roma “Tor Vergata”	Itália	Acordo de cooperação
	Universidade de Salamanca	Espanha	Acordo de cooperação acadêmica e científica
	Centro de Estudos Judiciários	Portugal	Acordo de cooperação técnica, científica e cultural
	Universidade de Berna	Suíça	Memorando de entendimento para prover programas de assistência técnica relacionados ao comércio internacional
2015	Universidade de Barcelona	Espanha	Memorando de entendimento para programas de capacitação relacionados ao comércio internacional
2017	Universidade de Syracuse	Estados Unidos	Acordo de cooperação
	Universidade Nova de Lisboa	Portugal	Acordo de cooperação

Fonte: Dados extraídos dos Relatórios de Gestão da AGU (2000-2018).

A construção da rede acadêmica internacional da AGU teve início com a aproximação dos Estados Unidos em 2010, reforçando os dados sobre a liderança estadunidense na cooperação institucional. Iniciativa pioneira, a EAGU assinou memorando de entendimento para estabelecimento do mecanismo de cooperação e desenvolvimento de programa de capacitação com o *Institute for Brazilian Issues*, unidade dedicada ao Brasil no Centro de Assuntos Latino-Americanos da Universidade George Washington.

Em 2011, a Escola da AGU assinou outro marco importante. O acordo de cooperação técnica, científica e cultura com a Faculdade de Direito da Universida-

de de Lisboa, de Portugal, representou o primeiro vínculo com o campo acadêmico europeu. Esse mecanismo possibilitou a abertura da primeira turma de pós-graduação da AGU em universidade estrangeira em 2012 e a formação do maior polo de atração na vertente acadêmica.

Após a constituição dos vínculos iniciais, a EAGU desenvolveu a primeira onda de ampliação da rede acadêmica internacional em 2012. Nesse ano, a escola promoveu a celebração de três acordos de cooperação com universidades europeias: a Universidade de Roma “Tor Vergata”, da Itália; a Universidade de Salamanca, da Espanha; e o Centro de Estudos Judiciários, de Portugal.

Na sequência, o ano de 2013 foi caracterizado pela ausência de novos instrumentos de cooperação internacional. Nos anos seguintes, porém, o crescimento da rede foi marcado pelos esforços para formação de vínculos com instituições europeias reconhecidas pela especialização no direito econômico internacional. Em 2014, a Escola assinou o memorando de entendimento com a Universidade de Berna, da Suíça. Em 2015, assinou o memorando de entendimento com a Universidade de Barcelona, da Espanha.

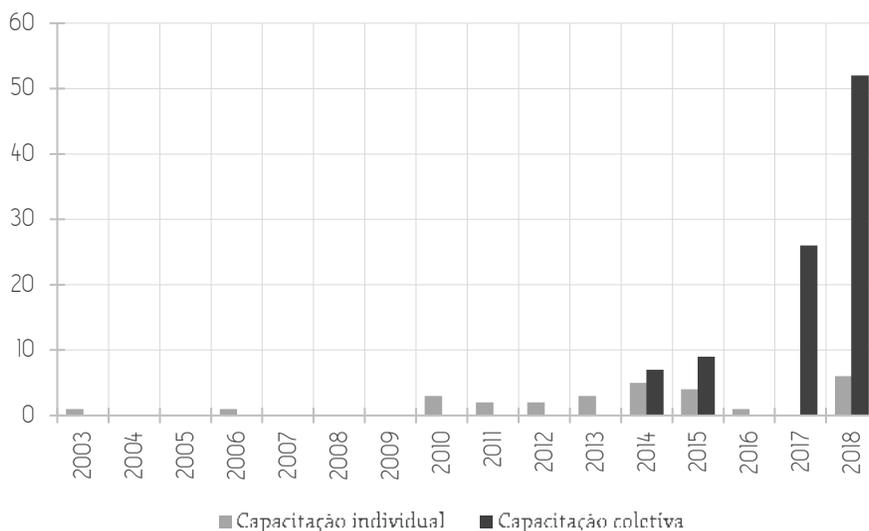
Por fim, a EAGU promoveu a segunda onda de ampliação em 2017, celebrando quatro acordos de cooperação técnica: Universidade de Syracuse, dos Estados Unidos, a Universidade Nova Lisboa, de Portugal, a Universidade de Santiago de Compostela, da Espanha, e a Universidade de Bolonha, na Itália. Esses instrumentos jurídicos definem os contornos da rede acadêmica internacional da AGU.

De forma complementar, a análise da evolução das capacitações (individuais e coletivas) na temática anticorrupção evidencia que os afastamentos foram relativamente escassos na primeira fase do processo de internacionalização (2000-2008), apresentando a ocorrência de duas capacitações individuais em seminários de curta duração nos Estados Unidos (2003) e no Uruguai (2006). Porém, esses afastamentos apresentaram um crescimento significativo na fase de internacionalização intensa da AGU (2010-2019), evidenciando maior volume e frequência de capacitações na modalidade individual de longa duração (participações em cursos de mestrado e doutorado) e, a partir do ano de 2014, na modalidade coletiva em cursos de curta duração.

É interessante observar que a maioria da circulação na segunda fase do processo de internacionalização corresponde ao período de formação da rede acadêmica, ou seja, resulta dos investimentos da Escola da AGU, especialmente no mercado de bens culturais e na expertise jurídica relacionada ao combate à corrupção. Nesse sentido, verifica-se que as ações de capacitação representaram fator decisivo para a inserção da AGU no regime global anticorrupção nos últimos anos, notando-se que capacitações de curta duração na modalidade coletiva, que consti-

tuem mecanismos altamente valorizados nas conexões internacionais de natureza institucional e acadêmica, tiveram preponderância em termos quantitativos (ver Gráfico 3).

Gráfico 3 – Cronologia das capacitações no combate à corrupção (individuais x coletivas)



Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

Além disso, a análise dos países de destinos das ações de capacitação permite compreender a inserção internacional acadêmica da AGU na temática anticorrupção, contribuindo para identificar os lugares de formação dos advogados públicos federais no exterior e os mecanismos de dupla direção do processo de exportação e importação de bens culturais (Badie, 1992; Badie; Hermet, 2001; Sapiro, 2019). De um lado, cinco países concentram 95% das ocorrências nas autorizações de afastamento para capacitação: Portugal, Itália, Suíça, Espanha e Estados Unidos. De outro, outros seis países são destino para ocorrências absolutamente minoritárias: França, Inglaterra, Panamá, Serra Leoa e Uruguai. Com elevado predomínio dos afastamentos para Europa e EUA, essas evidências reforçam a percepção do ocidentocentrismo no processo de internacionalização da AGU no âmbito do regime global anticorrupção (Stuenkel, 2018).

A Tabela 3 consolida esses dados quantitativos sobre países de destino nos afastamentos para capacitação da AGU no combate à corrupção.

Tabela 3 – Relação dos países de destino nas autorizações de afastamentos para capacitação no combate à corrupção

PAÍS	AFASTAMENTOS PARA CAPACITAÇÃO (N = 138)	%
Portugal	60	43
Itália	32	23
Suíça	19	14
Espanha	13	8
Estados Unidos	10	7
França	2	1
Inglaterra	1	1
Panamá	1	1
Serra Leoa	1	1
Uruguai	1	1

Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

Entre os países de destino da AGU, Portugal ocupa a liderança em valores absolutos (60 ocorrências), que representam a taxa de 43% dos afastamentos para capacitação (Tabela 3). A partir do acordo de cooperação entre a Escola da AGU e a Universidade Nova de Lisboa em 2017, ocorrem três ações de capacitação na modalidade coletiva⁹, que concentraram o maior valor absoluto de afastamentos do país relacionados ao combate à corrupção.

Depois de Portugal, a Itália destaca-se na segunda posição em valores absolutos (32 ocorrências), representando a taxa de 23% dos afastamentos para capacitação (Tabela 3). As capacitações no combate à corrupção decorreram de iniciativas desenvolvidas no quadro do acordo de cooperação técnica entre EAGU e Universidade de Roma “Tor Vergata”, de 2012, e consistiram na promoção de três ações na modalidade coletiva¹⁰.

⁹ Em 2017, o curso “Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública” contou com 26 advogados públicos federais. Em 2018, o curso “Governança e Regulação Global” e a segunda edição do curso “Mecanismos de Controle e Combate à Corrupção na Contratação Pública”, com a participação, respectivamente, de 13 e 21 integrantes da AGU.

¹⁰ Em 2014 e 2015, pequenos grupos de advogados públicos, alguns dos quais diretamente envolvidos em unidades especializadas no combate à corrupção, participaram das edições anuais do curso “Combate ao Crime Organizado”. Em 2018, um grande grupo participou do curso “Os Desafios da Advocacia Pública na Efetivação dos Direitos na Era Global”, cujas atividades ocorreram nas cidades de Roma (Itália) e de Genebra (Suíça).

Na sequência, a Suíça aparece na terceira posição em valores absolutos (19 ocorrências), o que corresponde a 14% dos afastamentos para capacitação (Tabela 3). Os afastamentos concentraram-se na capacitação coletiva do já referido curso “Os Desafios da Advocacia Pública na Efetivação dos Direitos na Era Global”, promovido, em 2018, pela EAGU, pela Universidade de Roma “Tor Vergata” e pela entidade Internacional Experience, com atividades nas cidades de Roma (Itália) e de Genebra (Suíça). As atividades na capital suíça estiveram relacionadas aos organismos especializados no sistema de comércio mundial (Organização Mundial do Comércio e Organização Mundial de Propriedade Intelectual). A aparição da Suíça, portanto, decorre da associação entre o campo acadêmico italiano e as instituições europeias de governança global.

Em seguida, a Espanha está na quarta posição em valores absolutos (13 ocorrências), representando 8% dos afastamentos para capacitação (Tabela 3). Diferentemente dos casos anteriores, o acordo de cooperação entre EAGU e Universidade de Salamanca (USAL), de 2012, gerou ações específicas de estudos e pesquisas no âmbito do “Grupo de Estudos sobre a Corrupção” e da “Pós-Graduação de Estado de Direito e Bom Governo”, todas as capacitações na Espanha consistiram em ações na modalidade individual, nas quais advogados públicos federais frequentaram os cursos de longa duração de mestrado (quatro ocorrências) e doutorado (sete ocorrências) em “Corrupção e Estado de Direito”, dessa universidade, nos anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2018. O aspecto qualitativo diferenciado dessas capacitações individuais de longa duração permite afirmar a centralidade do país (Espanha) e, em especial, da universidade (USAL) como “lugares de formação” (Badie, 1992, p. 117), em que se identificam conexões mais amplas da AGU e de seus agentes¹¹ com o campo transnacional anticorrupção.

Logo após a Espanha, os Estados Unidos ocupam a quinta posição entre os destinos da AGU para capacitação no combate à corrupção, com dez ocorrências em valores absolutos, o que corresponde a 7% dos afastamentos para capacitação (Tabela 3). Líder no processo de internacionalização institucional, os EUA foram o destino do mais antigo afastamento para capacitação internacional da AGU e, desde 2010, promovem edições periódicas do Programa Anticorrupção para Autoridades do Governo Brasileiro, iniciativa de capacitação de curta duração, altamen-

¹¹ É ilustrativo o uso de capitais políticos, sociais e culturais adquiridos internacionalmente para trajetória profissional do Advogado-geral da União e ex-Ministro da Justiça e Segurança Pública (2020-2021) André Mendonça, consolidando uma representação privilegiada de especialista no combate à corrupção. Destacam-se a publicação de livros, que desenvolvem a produção teórica na temática, publicados em co-autoria com autores estrangeiros, na língua espanhola, pela editora Tirant lo Blanch, de Valência, em 2018, e a distinção pelo Prêmio Extraordinário, concedido, em 2019, em virtude dos desempenhos nos cursos de mestrado e do doutorado na Universidade de Salamanca (AGU, 2019b).

te associada aos programas governamentais norte-americanos, desenvolvida pela parceria da Controladoria-Geral da União com o *Institute for Brazil Issues* (IBI), da Universidade George Washington. Ao mesmo tempo, observa-se que, em iniciativas promovidas pelas instituições brasileiras, as agências norte-americanas desenvolvem, no Brasil, treinamentos para capacitação de agentes públicos da América Latina e Caribe no combate à corrupção¹².

Apesar de diferenças em termos metodológicos, temporais e populacionais nos estudos, os dados permitem algumas aproximações interessantes com os achados de Engelmann (2008) e Wohnrath (2018), que investigaram os locais e os momentos de formação acadêmica (mestrado e doutorado) no exterior dos professores de cursos de pós-graduação em direito no Brasil. Em primeiro lugar, os destinos nos afastamentos da AGU confirmam evidências sobre o predomínio do destino europeu e a influência da tradição publicista no campo jurídico brasileiro. Em segundo, corroboram a tendência de estreitamento das redes de colaboração e de crescimento da participação das instituições espanholas e portuguesas ao longo dos anos 2000. Por último, indicam a permanência da atratividade dos centros de formação dos juristas brasileiros, que é caracterizada pela posição da Itália entre os destinos nos afastamentos.

Em termos mais amplos, esses dados relativos à rede de cooperação com universidades estrangeiras e aos afastamentos para estudos no exterior são explicativos da dinâmica internacional de exportação e importação dos modelos institucionais no regime internacional de combate à corrupção. Assim, o universo empírico da AGU permite compreender os mecanismos específicos da circulação da elite jurídica brasileira e das trocas culturais desiguais com os centros produtores de padrões escolares e profissionais (Badie, 1992; Badie; Hermet, 2001; Sapiro, 2019).

¹² Em 2013 e 2019, a CGU organizou treinamentos sobre suborno internacional em Brasília, os quais contaram com capacitações ministradas por “instituições americanas parceiras: o Departamento de Justiça norte-americano (DOJ), a Polícia Federal norte-americana (FBI) e a Securities and Exchange Commission (SEC)” (CGU, 2019), ressaltando-se que, na segunda edição do treinamento, associou-se uma organização conjunta da CGU, da AGU e do Ministério Público Federal.

4.6 AS ESTRATÉGIAS INTERNACIONAIS NO CAMPO JURÍDICO BRASILEIRO

A progressiva inserção da AGU e dos advogados públicos federais nos mecanismos de cooperação do regime global anticorrupção possibilitou a aquisição de capitais simbólicos internacionais, que convergiram como recursos nas disputas pela diferenciação social no campo jurídico brasileiro. Nesse sentido, é interessante observar alguns indicadores dos usos político e social do “combate à corrupção”, que sinalizam uma estratégia internacional da AGU e de seus agentes de empregar *expertises*, titulações, premiações e conexões adquiridas no espaço anticorrupção internacional para fortalecer posições no espaço doméstico.

Na perspectiva institucional, evidenciam-se investimentos crescentes na institucionalização da defesa do Estado brasileiro em demandas de recuperação internacional de ativos ilícitos, promovendo a concentração de capitais jurídicos e burocráticos em unidades especializadas no combate à corrupção. Em 2002, a AGU criou o Departamento Judicial Internacional e de Recomposição do Patrimônio da União (DEJIN) no contexto de formação de unidades técnicas anticorrupção pelas instituições brasileiras, acompanhando o comportamento institucional do Ministério da Justiça e do Ministério Público Federal¹³. Em 2007, instituiu o Departamento de Patrimônio Público e Probidade Administrativa, consolidando uma diferenciação estrutural das unidades administrativas responsáveis pelas questões internacionais e pela recomposição do patrimônio (AGU, 2002-2018).

A partir dessas experiências pioneiras, a organização extremamente diversificada da AGU permitiu a criação de novas unidades especializadas no combate à corrupção em todos os ramos da estrutura. Em 2008, surge a Coordenação-Geral de Cobrança e Recuperação de Créditos com o discurso de “proatividade na proteção ao erário” (AGU, 2002-2018) de autarquias e fundações públicas federais. Em 2008, o Grupo Permanente de Atuação Proativa é criado com a missão de “defesa da probidade administrativa e do patrimônio público” (AGU, 2002-2018). Mais recentemente foram instituídos a Equipe de Trabalho Remoto de Defesa da Probidade Administrativa em 2016, o Grupo de Ajuizamento Decorrente de Acordos de Leniência (GRAAL) em 2018, os Grupos Regionais de Atuação Proativa (GRAPs) em 2019, exemplificando a pluralização de iniciativas anticorrupção.

¹³ Em 2004, o Ministério da Justiça criou o Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). Em 2005, o Ministério Público Federal instituiu a Secretaria de Cooperação Internacional (SCI).

Essa expansão de unidades especializadas no combate à corrupção é acompanhada de uma mudança da cultura jurídica na AGU, que passa a valorizar o maior ativismo anticorrupção. Nesse sentido, o discurso de Grace Mendonça, ex-advogada-geral da União (2016-2018), é explicativo do fenômeno:

Sob a perspectiva judicial, desde sua estruturação embrionária, a AGU se destacou na defesa das ações judiciais intentadas em face da União, bem como se notabilizou no relevante papel de defensora das políticas públicas que foram questionadas perante os tribunais. Essas atribuições sempre foram vistas como sendo inerentes ao mister que a Constituição confiou à AGU.

Entretanto, o mesmo não se podia dizer em relação à atuação proativa judicial, compreendida como a proteção da probidade, o combate à corrupção e a defesa do patrimônio público. Não foi de imediato o entendimento de que essas vertentes de trabalho também se inseririam no feixe de competências da Advocacia-Geral da União.

Nos dias atuais, em cumprimento à sua missão constitucional, a atuação da AGU em defesa do patrimônio público e da probidade administrativa vem assumindo uma posição de destaque. A partir da estruturação de setores especializados, da capacitação de membros, da articulação de parcerias com os demais órgãos de controle e do ajuizamento de inúmeras ações, o desempenho da instituição tem sido reconhecido em diferentes esferas (Mendonça, 2016, p. 7).

Ao lado dessa dimensão endógena, a AGU desenvolve uma relação preferencial com a Controladoria-Geral da União (CGU), articulando a promoção das ações nas esferas civil e administrativa como instrumentos mais eficazes no combate à corrupção, especialmente a política de acordos de leniência (Menuzzi, 2019; Pimenta, 2020), o que diferencia as atividades jurídicas desempenhadas pelos advogados públicos federais em relação às demais instituições judiciais. Nesse sentido, a construção dos marcos de cooperação entre AGU e CGU é bastante representativa (Quadro 3).

Quadro 3 – Marcos de cooperação com a CGU

ANO	ATO	OBJETO
2007	Acordo de Cooperação Técnica nº 1	Definiu os procedimentos e as formas de colaboração para ampliar as ações de articulação, integração e intercâmbio que contribuam para a maior celeridade dos processos que envolvam a proteção e a recomposição do patrimônio da União.
2014	Termo de Cooperação nº 1	Estabeleceu parceria técnica, estratégica e operacional entre PGF e CGU, para consecução de atividades de interesse comum e maior eficiência e celeridade dos processos administrativos disciplinares e dos processos que envolvam a proteção e a recomposição do patrimônio público.
2016	Portaria Interministerial nº 2.278	Estabeleceu a atuação da AGU em acordos de leniência firmados pela CGU.
2018	Instrução Normativa nº 2	Aprovou a metodologia de cálculo da multa administrativa aplicada em acordos de leniência firmados pelo MTCGU.
2019	Portaria Conjunta nº 1	Definiu os procedimentos para negociação, celebração e acompanhamento dos acordos de leniência de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, no âmbito da Controladoria-Geral da União e dispõe sobre a participação da Advocacia-Geral da União.

Fonte: Dados extraídos do Diário Oficial da União no período de 2000-2019.

Na perspectiva acadêmica, constatam-se os esforços da Escola da AGU (EAGU) visando à criação de “uma escola superior da advocacia de Estado” (AGU, 2019a), que procura operacionalizar o conteúdo teórico anticorrupção importado a partir das conexões internacionais e assegurar um papel central da AGU na formação da cultura jurídica da rede associativa da advocacia pública nas dimensões nacional e internacional. Em 2019, a EAGU promoveu a edição do 1º Curso de Pós-Graduação em Advocacia Pública, com o tema “Estado de Direito e Advocacia Pública”, cujo conteúdo programático enfatizava peculiaridades dos serviços jurídicos de natureza contenciosa e consultiva e previa disciplinas sobre “Lei Anticorrupção” e “Compliance e Acordos de Leniência”¹⁴.

¹⁴ A disciplina “Compliance e Acordos de Leniência” esteve sob coordenação de André Mendonça, ex-advogado-geral da União, o que é representativo de uma estratégia internacional na perspectiva dos agentes que integram a AGU ao indicar a conversão de recursos adquiridos internacionalmente para promoção de trajetória profissional.

4.7 CONCLUSÃO

O trabalho investigou o processo de internacionalização gradual da AGU ao longo dos anos 2000 e os mecanismos institucionais e acadêmicos de cooperação internacional do combate à corrupção, ampliando as técnicas metodológicas pela combinação das abordagens quantitativa e qualitativamente e pelo uso de novos materiais empíricos. A análise dos resultados da pesquisa, portanto, contribuiu para esclarecer as condições periféricas de internacionalização do campo jurídico brasileiro nos anos 2000, aprofundando a compreensão histórica, social e política do movimento de exportação do combate à corrupção pelos polos centrais e de importação pelas instituições judiciais brasileiras.

Nesse sentido, observou-se a formação das principais estratégias internacionais da AGU no “combate à corrupção”, especialmente relacionadas com o maior ativismo e, no período mais recente, com a política de leniência brasileira, investigando a origem de capitais adquiridos no espaço internacional, os quais convergem para usos político e social nas disputas simbólicas pela hierarquização e diferenciação no espaço nacional. Nessa perspectiva, é interessante notar uma promissora agenda de pesquisa acerca das tensões geradas pelas dinâmicas órfãs na hibridização dos Estados periféricos, que expõem as contradições do campo jurídico brasileiro em movimentos de aproximação e de disputas, seja entre instituições como AGU, CGU, TCU, MPF, PF, seja entre agentes como o advogado-geral da União, o procurador-geral da República e outros.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Manual AGU no combate internacional à corrupção: a recuperação de ativos da União*. Brasília: AGU, 2012. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/212503. Acesso em: 6 nov. 2017.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Relatórios de Gestão da Advocacia-Geral da União: prestação de contas anual (exercícios de 2000 a 2018)*. Brasília: AGU, 2002-2018. Disponíveis em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/aceso-a-informacao/prestacao-de-contas/processo-de-contas-anuais/exercicios>. Acesso em 1 fev. 2019.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *AGU oferece vagas de pós-graduação em advocacia pública a países da América Latina*. Brasília: AGU, 2019a. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/791638. Acesso em: 14 set. 2019.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Na Espanha, advogado-geral da União recebe prêmio por tese sobre combate à corrupção*. Brasília, AGU, 2019b. Disponível em: https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/732417. Acesso em: 24 jun. 2019.

BADIE, B. *L'Etat importe: L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard, 1992.

BADIE, B.; HERMET, G. *La politique compare*. Paris: Armand Colin, 2001.

BRASIL. *Decreto nº 1.387, de 7 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o afastamento do país de servidores civis da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 8 fev. 1995.

BRASIL. *Diário Oficial da União*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso: jul. 2018 a fev. 2019.

BOURDIEU, P. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 16 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

BRENTANO, A. *Gênese e história política da Advocacia-Geral da União (AGU)*. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

CANÊDO, L. B. *et al*. Apresentação. In: ALMEIDA, A. M. F. *et al*. (org.). *Circulação internacional e formação intelectual de elites brasileiras*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2004. p. 9-16.

COEURDRAY, M. Le double jeu de l'import-export symbolique. *Actes de la recherche en Sciences Sociales*, v. 1, n. 1, p. 80-90, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. *Suborno Transnacional é tema de treinamento de agentes públicos da América Latina e Caribe*. Brasília: CGU, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2019/09/suborno-transnacional-e-tema-de-treinamento-de-agentes-publicos-da-america-latina-e-caribe>. Acesso em: 4 out. 2019.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 163-176, 2000.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *The internationalization of palace wars: Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American States*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

ENGELMANN, F. Campo jurídico e prescrições internacionais anticorrupção nos anos 2000. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 11., 2018, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: ABCP, 2018a.

ENGELMANN, F. Estudos no exterior e mediação de modelos institucionais: o caso dos juristas brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 16, n. 31, p. 145-156, 2008.

ENGELMANN, F. La lutte anti-corruption au Brésil des années 2000: entre l'activisme politico-judiciaire et les vertus du marché international. In: COLLOQUE RECEPTION ET USAGES DE LA SOCIOLOGIE D'YVES DEZALAY, 1., 2018, Paris. *Anais [...]*. Paris: CESSP; EHESS, 2018b.

ENGELMANN, F. O campo jurídico e a força do direito na política brasileira. In: MARONA, M. C.; DEL RÍO, A. (org.). *Justiça no Brasil: às margens da democracia*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018c. p. 200-222.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. M. The Internationalization of the Brazilian Public Prosecutor's Office: Anti-Corruption and Corporate Investments in the 2000s. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, n. 1, p. 1-35, 2020.

FONTAINHA, F. C.; OLIVEIRA, F. L.; VERONESE, A. Por uma sociologia política do direito no Brasil. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, n. 11, p. 29-47, 2017.

FRANCE, P.; VAUCHEZ, A. *Sphère publique, intérêts privés*: Enquete sur un grand brouillage. Paris: SciencesPo Les presses, 2017.

FRANCO, G. C.; WOOD, D. L. A relação entre cooperação técnica internacional e o combate à corrupção: o papel das OIs e das ONGIs. *Diálogo*, n. 16, p. 157-182, 2010.

MENUZZI, E. *Internacionalização e estratégias corporativas no campo jurídico brasileiro (2000-2019): A Advocacia-Geral da União (AGU) e o "combate internacional à corrupção"*. 2019. Porto Alegre: UFRGS, 2019.

MENUZZI, E. M.; ENGELMANN, F. Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção do Judiciário brasileiro. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 11, n. 54, 105-122, 2020b.

MENDONÇA, G. M. F. Apresentação. In: ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO – AGU. *Implicações do novo CPC na atuação proativa da AGU e temas correlatos*. Brasília: AGU, 2016. p. 7-8.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OECD. *Latin America and Caribbean Anti-Corruption Initiative*, 2019. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/oecd-latinamericaanti-corruptionprogramme.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

PENNA, L. R. A dimensão doutrinária da causa anticorrupção no Brasil e as escolas do Ministério Público: um estudo preliminar. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 2., 2018, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018.

PIMENTA, R. M. *A construção dos acordos de leniência da lei anticorrupção*. São Paulo: Blucher, 2020.

SAAD-FILHO, A.; MORAIS; L. *Brasil: neoliberalismo versus democracia*. São Paulo: Boitempo, 2018.

SALLES, T. AGU tem que estar à frente do seu tempo. *Justiça & Cidadania*, a. 20, ed. 226, p. 16-21, 2019. Disponível em: https://www.editorajc.com.br/wp-content/uploads/ED_226.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

SAPIRO, G. A noção de campo de uma perspectiva transnacional: a teoria da diferenciação social sob o prisma da história global. *Plural*, v. 26, n. 1, p. 233-265, 2019.

STUENKEL, O. *O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TOURINHO, M. Brazil in the global anticorruption regime. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 61, n. 1, p. 1-18, 2018.

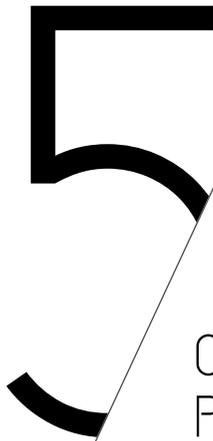
VAUCHEZ, A. *L'Union par le droit: L'invention d'un programme institutionnel pour l'Europe*. Paris: Presses de Sciences Po, 2013.

VAUCHEZ, A.; FRANÇOIS, B. Pour une sociologie politique de l'indépendance. Entreprises savantes, logiques professionnelles, figures institutionnelles. In: VAUCHEZ, A.; FRANÇOIS, B. (ed.). *Politique de l'indépendance: Formes et usages contemporains d'une technologie de gouvernement*. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du Septentrion, 2020. p. 1-52. Disponível em: <http://books.openedition.org/septentrion/77881>. Acesso em: 18 abr. 2020.

WOHNRATH, V. Espaços de formação doutoral no exterior para docentes de pós-graduação em Direito no Brasil. *Debates*, v. 12, n. 3, p. 53-86, 2018.

WOOD, D. L. *A construção do regime internacional de combate à corrupção: o papel da OCDE*. 2013. Dissertação (Mestrado em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

WOOD, D. L.; FRANCO, G. C. A tentativa de criação de um regime internacional de combate à corrupção no mundo globalizado: o papel dos Estados e das Organizações Internacionais. In: LUCENA, A. F. *Regimes internacionais: temas contemporâneos*. Curitiba: Juruá, 2012. p. 133-152.



COLABORAÇÃO
PREMIADA: EXPECTATIVAS
DEMOCRÁTICAS PARA UMA
JUSTIÇA INQUISITORIAL

VERA RIBEIRO DE ALMEIDA DOS SANTOS FARIA

Doutora em Ciências Sociais e Jurídicas – Universidade Federal Fluminense – UFF/PPGSD. Pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos – InEAC/InCT. Pesquisadora-visitante do CICS.NOVA.UÉvora/Portugal.

5.1 INTRODUÇÃO

A proposta de dialogar com outras áreas do conhecimento – apesar de constituir um exercício que desde os anos 70, no Brasil, tem aproximado o Direito das Ciências Sociais, principalmente – constitui tarefa bastante embrionária entre os juristas, até hoje. Apesar desta circunstância, este contato permite examinar a forma bastante peculiar da operacionalização do Direito e as relações de poder que orientam as práticas e os discursos dos operadores jurídicos (Foucault, 2002). Foi esta perspectiva que animou a minha observação sobre como a *colaboração premiada* vem sendo aplicada e percebida pelos operadores jurídicos que atuam no âmbito das investigações denominadas de *Operação Lava-Jato* e congêneres.

Isto aconteceu porque os textos jurídicos levantados e que descreviam este instituto – a partir da edição da Lei nº 12.850, de 2013, que dispôs sobre o crime de organização criminosa e regulamentou o procedimento jurídico para sua apuração, incluindo a *Colaboração Premiada* como técnica de investigação criminal e meio de prova – se preocupavam, quase exclusivamente, com aspectos jurídicos, meramente, sem apresentarem resultados acerca do *modus operandi* dos atores responsáveis por sua elaboração, nem revelavam a implicação desta prática para o sistema penal brasileiro. Dito de outra forma: tais textos não explicitavam o modo como o campo jurídico brasileiro atualizava, inclusive, os princípios constitucionais relacionados ao desenvolvimento do processo penal, quando a colaboração premiada era operacionalizada.

Assim, a ideia inicial foi levantar os discursos legal e doutrinário acerca do instituto, para compará-lo com os discursos dos próprios operadores da *colaboração premiada*, que no Rio de Janeiro, são os representantes do Ministério Público Federal. Esta instituição, diferente do que ocorre em outras tradições jurídicas (como a francesa ou a italiana, por exemplo), não integra o Judiciário, constituindo um órgão próprio, com autonomia financeira e funcional, cuja competência é determinada pelo texto constitucional e por leis infraconstitucionais¹.

¹ A Constituição Federal de 1988 considerou o Ministério Público como instituição permanente, essencial à justiça, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e da defesa da sociedade (artigo 127). A estrutura, organização e funcionamento do órgão estão definidos em leis infraconstitucionais. É composto pelos Ministérios Públicos nos Estados (atuando junto à Justiça estadual), e pelo Ministério Público da União (MPU), que, por sua vez, possui quatro ramos: o Ministério Público Federal (MPF); o Ministério Público do Trabalho (MPT); o Ministério Público Militar (MPM); o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Na Justiça Federal, o Ministério Público atua em causas nas quais a Constituição considera haver interesse federal. Sua atuação também ocorre perante o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal Superior Eleitoral, os tribunais regionais federais, os juízes federais e os juízes eleitorais, conforme divulgado em <http://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sobre-o-mpf-1>.

Até o término deste capítulo, consegui entrevistar dez dos quinze representantes do Ministério Público Federal que integraram o *pool* – denominado de *força-tarefa*² – da *Lava-Jato* carioca. Estas entrevistas aconteceram após agendamento prévio, por meio de contato via e-mail institucional, e foram realizadas nos gabinetes onde atuavam esses agentes, locais estes onde também são celebrados os acordos de *colaboração premiada* com os infratores e seus respectivos advogados. Devido a indisponibilidade de agenda de um deles, uma dessas entrevistas foi realizada via WhatsApp. Para manter a privacidade dos entrevistados, empreguei sigla MPF – referência ao Ministério Público Federal – seguida de numeração (MPF1; MPF2 etc.).

Concomitantemente a estas entrevistas observei as práticas desses operadores e demais atores envolvidos com o instituto, nas mais de duzentas audiências assistidas entre o final de 2017 e início de 2019, junto a uma das varas criminais da Justiça Federal do Rio de Janeiro, o que consistiu em um exercício complementar e cujos dados qualificaram a pesquisa.

Para o recorte da pesquisa escolhi aleatoriamente duas, dentre as mais de quarenta investigações em curso no Estado: a *Operação Cadeia Velha* e a *Operação Ponto Final*. Esta escolha resultou do fato de que ambas tocavam em atividades praticadas por atores que desempenhavam importantes papéis político e social, já que responsáveis pela gerência e pelo desenvolvimento do Estado, entre eles agentes públicos dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como dirigentes e grandes empresários de importantes setores da vida carioca. Estas investigações explicitaram também alguns fatos que serviram de justificativa para a decretação do estado de calamidade pública, diante das crises financeiras percebidas nos últimos anos no governo estadual³. Resumidamente, enquanto a *Operação Ponto Final* se destinou a apurar fraudes e subornos praticados em contratos de transportes públicos celebrados pelo governo estadual, a *Operação Cadeia Velha* – instaurada três meses após, como desdobramento da *Ponto Final* – teve a finalidade de investigar o envolvimento de representantes do Legislativo local (ALERJ) na aprovação das contas do governo.

Para entender como opera o campo jurídico brasileiro, adotei a noção sociológica que o considera como um campo de disputa de poder, enquanto segmento da vida social, diretamente ligado às decisões que vão definir as normas jurídicas a serem adotadas, assim como a forma mais adequada de sua interpretação, consti-

² É, ao menos, curioso que o termo empregado para designar esses mutirões seja a categoria “força-tarefa”, em inglês, “*task force*”, empregada no meio militar para designar uma determinada unidade, criada para realizar uma missão específica, em determinado tempo.

³ Em 2016 o governo do Rio de Janeiro editou a Lei nº 7483/2016, reconhecendo a situação de calamidade pública no âmbito da administração financeira do Estado. Status este prorrogado até dezembro de 2018, pela lei estadual 7.627/17.

tuindo campo privilegiado de contenda de visões acerca do mundo, de interpretações sobre os problemas nacionais e sua formulação jurídica, conforme Bourdieu (2002, p. 209-255)⁴.

Assim, a problemática consistiu em verificar como ocorria a atualização de um instituto cuja índole seria, ao menos em tese, adequada a uma modalidade de justiça que privilegiaria a formação de consensos (requisitos do acordo), mas cuja operacionalização estava embebida em uma cultura jurídica marcada por traços e práticas inquisitoriais. Em outras palavras, como a *colaboração premiada* era atualizada no nosso sistema que privilegiava o dissenso? Além disso, parecia interessante observar como as práticas e os discursos dos operadores jurídicos, alterando as dinâmicas do ordenamento jurídico existente, também acarretavam mudanças no perfil político-constitucional do Estado Democrático de Direito brasileiro.

5.2 A CORRUPÇÃO NO BRASIL E A FORMA JURÍDICA DE SUA PERSECUÇÃO

De acordo com alguns discursos colhidos na pesquisa, o perfil político-constitucional adotado pela Constituição da República de 1988 optou por um modelo de justiça criminal que pretendia se afastar da nossa tradição inquisitorial, permitindo o ingresso de uma *justiça negocial*, de índole mais democrática, portanto, quando previu a edição de um Estado Democrático de Direito. Além disso, segundo tais discursos, foram enfatizadas as garantias processuais, como a presunção de inocência, a *ampla defesa*, o direito a um julgamento justo e imparcial, entre outras medidas.

Dentre os institutos que se adequariam a essa modalidade de justiça, a *colaboração premiada* ganhou destaque nos últimos anos ao se tornar a principal técnica de investigação (ou meio de obtenção de prova) promovida no âmbito das investigações criminais que ficaram conhecidas como *Operação Lava-Jato*.

De certo que a colaboração dos infratores com as investigações ou os processos criminais, em troca de um tratamento penal mais benéfico – como a redução da quantidade da pena; a aplicação de espécie de pena menos grave; ou ainda, a imposição de um regime de cumprimento da pena menos rigoroso – já se encontrava prevista nas legislações processuais criminais anteriores, sendo

⁴ Bourdieu (idem) se refere a uma questão do campo jurídico, mas do campo jurídico francês, embora se aplique também, neste aspecto, ao modelo brasileiro.

mantidos desde a fundação da sociedade brasileira. Este é o caso da *confissão*, instituto que guarda semelhança com a *colaboração premiada*, na medida em que neste se pressupõe que o colaborador, além de apontar as atividades criminosas praticadas por seus comparsas, também confesse sua própria participação. Todavia, a Lei nº 12.850, de 2013, que dispôs sobre os crimes de organização criminosa, pretendeu regular o novo instituto, concedendo-lhe a denominação de *colaboração premiada*.

Denominada, inclusive por historiadores (Campos, 2014, entre outros), como sendo a maior investigação vista no país, a *Operação Lava-Jato*, inicialmente, foi instaurada pela Polícia Federal para investigar os esquemas de corrupção, de desvio e lavagem de dinheiro, praticados contra a Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A., empresa estatal de economia mista (sociedade anônima de capital aberto), cujo maior acionista é o governo brasileiro. Segundo o historiador citado, o envolvimento de grandes empresas e agentes políticos em delitos praticados contra os cofres públicos é assunto antigo no país. Além disso, no período anterior à redemocratização, os laços das grandes empresas – principalmente as do setor de construção pesada – com a ditadura militar (examinando o período de 1964 a 1988) cresceram e se consolidaram numa articulação que teria propiciado o desenvolvimento expressivo, a modernização capitalista e a internacionalização das "gigantes do setor".

Todavia, naquele período, tratava-se de um sistema menos complexo, uma vez que não existia funcionando no país o conjunto de instituições públicas inauguradas e articuladas pela Constituição de 1988. Por essa razão, a atenção dos donos e dirigentes dessas empresas estava quase completamente voltada para o Poder Executivo, conforme informou o historiador em entrevista concedida a uma mídia nacional (Schreiber, 2016). Assim, embora a corrupção seja vista como exceção, na história do capitalismo brasileiro “a apropriação do público pelo privado tem sido uma regra” (Campos, *idem*).

Já a historiadora Starling (2014), que examina os períodos da ditadura e da redemocratização do país, explica que na ditadura a corrupção teve a função de garantir a dissipação da vida pública, enquanto na democracia – e diante da República – seu efeito é outro: serve para dissolver os princípios políticos que sustentam as condições para o exercício da cidadania. Para a historiadora, a corrupção no período militar sempre esteve identificada com uma desonestidade específica: o mau trato do dinheiro público, equiparando sua natureza delitiva ao furto. Assim, na perspectiva da caserna, o ato corrupto resultava de vícios produzidos por uma vida política de *baixa qualidade moral* e se associava, às vésperas do golpe militar de 64, ao comportamento viciado dos políticos diretamente vinculados ao regime nacional-desenvolvimentista.

No período da ditadura, como assinalado pela historiadora, a corrupção também garantiu a difusão da tortura para outras áreas da atividade pública, já que para seus resultados serem considerados legítimos, era preciso que na Justiça houvesse quem acolhesse processos incoerentes, confissões renegadas, laudos periciais mentirosos e, da mesma forma, quem estivesse disposto a fraudar autópsias, autos de corpo de delito e a receber presos marcados pela violência física. Por fim, era preciso, ainda, a existência de empresários dispostos a fornecer subornos para que a máquina político-repressiva funcionasse com maior precisão e eficácia.

Ainda segundo Starling (2014), a corrupção que ocorre na atualidade rompe o princípio da confiança, enquanto mecanismo de ligação que permite ao cidadão se associar para interferir na vida de seu país, e ainda degrada o sentido do público. Para a historiadora, se o regime militar brasileiro fracassou no combate à corrupção foi por uma razão simples: só há um remédio contra a corrupção: mais democracia. Então, para explicar a prevalência da corrupção nas relações entre grandes empresas e agentes políticos, na atualidade, seria preciso reconhecer que não vivemos em plena democracia ou que a expectativa democrática foi só uma vertigem?⁵

A resposta a esta pergunta parece vir de outra historiadora, Romeiro (2017), que considera a corrupção como um fenômeno cuja origem ocorre na formação da sociedade brasileira e se perpetua até os dias atuais, porque se trata de uma prática usual da elite, que se perpetua no poder para enriquecer de forma inescrupulosa. Segundo Romeiro (*idem*) – em seu estudo relativo aos séculos XVI e XVIII – desde o período colonial, as estratégias corruptas persistem entre nós.

Então, pergunto, sendo a corrupção um fenômeno presente nas relações de poder e consolidada em todos os períodos históricos da sociedade brasileira, por qual motivo a persecução criminal constitui o único (ou principal) caminho no seu combate, ou tem sido o mais referendado pelas agendas públicas?

Ainda que seja tema de estudo de historiadores, teólogos, antropólogos, sociólogos e juristas, a corrupção ganhou maior visibilidade no Brasil nos últimos anos, em grande parte em razão da liberdade de expressão e de informação que não se verificou em períodos de restrição a direitos, como o da ditadura (Starling, 2014). Neste aspecto, principalmente, a ênfase a este fenômeno deveu-se ao apoio da mídia que, tal como ocorreu na Itália (Vannucci, 2020), incrementou a divulgação daquilo que o campo jurídico passou a denominar de *corrupção sistêmica e estatal*.

⁵ Referência ao documentário de Petra Costa, indicado ao Oscar desse ano e que reconta o processo jurídico-político que resultou no impeachment da presidente Dilma Rousseff.

Também o apoio da opinião pública foi primordial para que as investigações – bem como os mecanismos empregados nelas – fossem acolhidas, ampliadas e perpetuadas por tantos anos no país. Vale lembrar que o juiz que se tornou o principal protagonista dessas investigações, propalou o uso das mesmas técnicas que Di Pietro e seus colegas empregaram na “*Mani Pulite*”, dentre elas, a participação da mídia, em busca do apoio da opinião pública (Moro, 2004)⁶.

Inserem-se ainda nesta perspectiva outras questões, como a relação da mídia com o crime e o empreendedorismo moral dos operadores jurídicos (cfr. Almeida, 2018), ou, ainda, a punição com humilhação pública, a exemplo do suicídio do reitor da Universidade Federal de Santa Catarina, após ter sido delatado por seu opositor político, embora o relatório final da Polícia Federal tenha determinado o arquivamento do procedimento por falta de provas⁷.

Somam-se a estas outras perspectivas identificadas para os países centrais para qualificar um dos aspectos da mudança em direção a uma cultura do controle (cfr. Garland, 2008). O discurso do combate a corrupção e as investigações criminais dele decorrentes estão longe de afastar a forma desigual de aplicação da justiça que acontece no Brasil, significando que as políticas criminais de controle do crime não se caracterizam apenas pela punitividade, mas, também, por sua ambivalência. Além de não atingirem todos os casos de corrupção contra o Estado, mesmo quando o processo criminal brasileiro muda seu alvo para atingir a parcela da população brasileira mais favorecida economicamente, a desigualdade jurídica não é alterada, apenas o “*ethos* inquisitorial da sujeição criminal” é mantido (cfr. Kant de Lima; Mouzinho, 2016). Não à toa, os chamados “crimes de colarinho branco” no Rio de Janeiro representam um pouco mais de 1% dos casos que ingressam no sistema penitenciário, especialmente por serem beneficiados com penas muito abaixo da previsão legal ou medidas de cumprimento de penas que sequer estão previstas em lei, como forma de incentivo à colaboração com estas investigações e processos criminais (Faria, 2019, p. 416). Enquanto isso, cerca de oitocentos mil presos comuns abarrotam o sistema prisional brasileiro, dentre os quais 40% (quarenta por cento) sequer possuem condenação em primeira instância (Faria, 2019).

⁶ Aparentemente, não foram somente das técnicas da *Mani Pulite* que o juiz brasileiro se apropriou. A trajetória política do magistrado italiano (conforme Barbacetto, Gomez e Travaglio, 2016) pode também ter rendido alguma lição ao juiz brasileiro, já que a visibilidade de sua carreira a frente da *Mãos Limpas*, pode ter favorecido sua indicação para o cargo de Ministro de Segurança Pública e Justiça do atual governo, o que não afastou a expectativa deste magistrado alcançar uma cadeira no Senado, como divulgado em <https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/11/01/moro-foi-convidado-para-ministerio-ainda-na-campanha-diz-mourao.ghtml>. A diferença mais marcante entre estes atores é que Di Pietro não condenou o principal candidato à eleição, invalidando sua participação na disputa e favorecendo o candidato que lhe nomeou como Ministro.

⁷ Conforme divulgado em <https://jornalistaslivres.org/exonerado-pivo-da-tragedia-de-cancellier/>.

Os operadores jurídicos entrevistados afirmam que incrementado pelas manifestações populares de julho de 2013 – que aconteceram no país e fora dele e foram o estopim para a criação das legislações relativas ao combate dos crimes praticados por organizações criminosas (OCRIM), de lavagem de dinheiro e de corrupção – surgiu o instituto da *colaboração premiada* (cfr. MPF4, entre outros). Contudo, Corrêa (2013), Engelmann (2018) e Faria (2019), entre outros, destacam que já havia um crescimento paulatino de legislações anticorrupção em curso no país.

Ao destacarem a importância da *colaboração premiada* no sistema processual penal brasileiro, os entrevistados denotam que ela está associada à possibilidade de constituir *principal técnica de investigação* que permite revelar as atividades criminosas praticadas com certa regularidade e temporalidade por integrantes de grupos criminosos, cuja característica principal é o alto nível de envolvimento com as burocracias e a estrutura do Estado brasileiro (cfr. MPF2 e MPF5). Para os operadores jurídicos entrevistados estes criminosos, em geral, representam uma parcela da sociedade brasileira que detém grande poder financeiro e político, sendo tais atividades criminosas denominadas de *crimes corporativos*, *macrocriminalidade*, ou *crimes de colarinho branco*. Em outras palavras, a engrenagem que envolve a prática desses ilícitos é considerada pelos entrevistados tão sofisticada, que não seria desvendada sem a colaboração de alguém que dela participasse: um “*insider*” (MPF3). Assim, tal “técnica” se tornou o principal instrumento das investigações criminais que se incluem na denominada *Operação Lava-Jato* (cfr. MPF1; MPF4 e MPF6).

Dentre os sites oficiais das principais instituições envolvidas nestas investigações, o *MPF Combate à Corrupção*⁸ constitui um canal com informações atualizadas sobre estes procedimentos investigativos. Segundo esta fonte, o início da *Operação Lava-Jato*⁹ está relacionado ao acordo de colaboração – na ocasião denominado de *delação premiada* – que o doleiro¹⁰ Alberto Youssef realizou em 2003, no âmbito da *Operação Banestado*. A delação de Yousseff aconteceu, portanto, onze anos antes de ser instaurada a primeira investigação criminal com a denominação Lava-Jato. Já nesta ocasião atuou o mesmo juiz que se tornaria o principal responsável pelos processos criminais instaurados no âmbito da *Lava-Jato*. Alberto Youssef, por sua vez, seria também responsável por outras delações que inaugurariam subsequentes operações congêneres à *Lava-Jato* (Faria, 2019).

⁸ Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pgj/noticias-pgj/mpf-lanca-novo-site-com-dados-da-operacao-lava-jato>.

⁹ De acordo com o site *MPF Combate à Corrupção*, o nome “Lava-Jato”, foi atribuído, inicialmente em 2004, à investigação instaurada para apurar o uso de uma rede de postos de combustíveis e “lava a jato” de automóveis para movimentar recursos ilícitos pertencentes a uma das organizações criminosas inicialmente investigadas. Embora esta investigação tenha avançado para outras organizações criminosas, o nome da operação foi mantido.

¹⁰ Doleiro é considerado o indivíduo que compra e vende dólares no mercado não oficial.

Ainda segundo este site, o acordo de colaboração entre o doleiro e as instituições que o investigavam deu origem a essa Operação, mas também fixou a competência do juiz Sergio Moro, da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, que se tornaria o principal protagonista do *pool* da *Lava-Jato*. Como este magistrado afirmará em suas decisões no bojo dos processos sucessivos, tal investigação o tornou preventivo¹¹ para os demais crimes que ensejaram a instauração de novas etapas dessa operação, ou seja, aqueles referentes ao material de prova que foi sendo levantado nas diversas fases dessa investigação.

Assim, a *colaboração premiada* de Youssef, realizada em 2003, tem sido apontada como a responsável por gerar o que se tornou conhecido como “*feito dominó*”, caracterizado por inúmeras e subsequentes investigações, instauradas contra importantes figuras do cenário empresarial e político brasileiro, como também pela concretização dos acordos de *Colaboração Premiada* que se seguiram, inclusive os produzidos pelos próprios delatados por Youssef. Em 2014, quando a *Operação Lava-Jato* teve início, este doleiro foi novamente envolvido na investigação que apurou os crimes perpetrados contra a Petrobras. Como em seu primeiro acordo Youssef havia se comprometido a não voltar a operar câmbio – configurando esta promessa, uma das cláusulas do seu acordo inicial – uma vez descumprido, teria dado causa a rescisão deste pacto e a sua nova prisão, além de busca e apreensão de novos documentos. Ou seja, as investigações voltaram-se novamente contra o doleiro e a justificativa da conexão dos seus atos anteriores foi o argumento utilizado para a manutenção da competência do juízo da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba¹².

Apesar da prevenção do juiz titular da 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba, em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal determinou a remessa para a Justiça Federal do Rio de Janeiro, de uma denúncia que apontou irregularidades em contratos para a construção da Usina Nuclear “Angra 3”, localizada no Município de Angra dos Reis. Paralelamente ao curso desta ação penal – que ficou a cargo de uma das varas criminais da Justiça Federal do Rio de Janeiro – o Ministério Público Federal carioca aprofundou estas investigações, justificando que o esquema criminoso era mais amplo que o núcleo de infratores denunciado inicialmente, informação esta que também pode ser verificada no site desta instituição, já referido. Também os operadores entrevistados afirmaram que assim começaram as *Operações Lava-Jato* no Rio de Janeiro (cfr MPF 03; MPF07; MPF10).

¹¹ A *prevenção* é um instituto processual que define a competência para o processo e julgamento de crimes para o juízo que primeiro tem conhecimento deles e é regulada pelo Código de Processo Penal, que contém outras normas sobre essa divisão de tarefas entre os integrantes do Poder Judiciário.

¹² Em 2021, o Supremo Tribunal Federal julgaria a incompetência deste juízo em processos que, mesmo inseridos nas Operações Lava-Jato, tinham como autor o ex-presidente Lula e versavam sobre fatos ocorridos em outros Estados.

Diante do levantamento dos casos de corrupção que tiveram a mesma magnitude das investigações realizadas no âmbito da *Operação Lava-Jato* – em termos de repercussão pública e midiática e envolvimento de personalidades importantes do cenário político, econômico, jurídico e social do Brasil – ficou visível que esse efeito “dominó” produzia sucessivas e interligadas investigações criminais que tinham como ponto de partida uma colaboração premiada celebrada durante o curso da investigação antecedente. A imagem de um fio de novelo de linha a se desenrolar sem fim tem sido apropriada para descrever ou representar que, antes mesmo das investigações que se inseriram na denominada *Operação Lava-Jato*, outros casos de corrupção estavam diretamente ligados a elas, em razão da atuação de figuras como o doleiro Youssef. Dessa forma, a qualquer tempo poderia ser deflagrada uma investigação que tivesse algum vínculo – por mais tênue que fosse – com este ator e seu papel no destino dado ao dinheiro público brasileiro.

Por outro lado, o caráter perpétuo dessas investigações propiciará a ampla visibilidade do Ministério Público Federal, que no Rio de Janeiro é a principal instituição encarregada de celebrar os infinitos acordos de *Colaboração Premiada*¹³ (conforme Santos, Vargas e Ramos Júnior, no prelo). Não à toa, um dos integrantes da *força-tarefa* carioca, recentemente deslocado para outro Estado, afirmou que os processos criminais que se instauram sob esta modalidade de investigação “não têm fim!” (MPF9), significando, inclusive, que mesmo após a sentença condenatória transitada em julgado em relação a um condenado, o processo judicial instaurado contra ele e já concluído (e as provas nele colhidas) pode interferir ou até mesmo justificar a abertura de outros.

5.3 O “*FOLLOWING THE MONEY*” DA COLABORAÇÃO PREMIADA E A VISIBILIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Em encontro realizado no início de 2018, entre os representantes do Ministério Público do Paraná, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e do Supremo Tribunal Federal, foi informado que nos últimos quatro anos estas instituições celebraram

¹² Conforme divulgado em <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI297491,-71043-Nova+PGR+Acordo+da+Petrobras+revela+poder+supremo+da+forcatarefa+da>.

187 (cento e oitenta e sete) acordos de *colaboração premiada*¹⁴. Acontece que, comparando estes números com os divulgados pelos sites oficiais dessas instituições, essa quantidade não coincide.

O descompasso entre tais informações e a falta de um mecanismo que promovesse a transparência a estes atos, impossibilitou o levantamento da quantidade de acordos celebrados no período entre 2014 e 2018 (incluindo aqueles que foram rescindidos e indeferidos). Também faltam informações confiáveis acerca dos custos econômicos dessas investigações para os cofres públicos; os valores atualizados do montante recebido pelo Ministério Público Federal – à guisa de multa civil ou indenização paga pelos colaboradores e casos de repatriamento do dinheiro público –, bem como a destinação destes valores.

Ao mesmo tempo, tem sido rara, até a atualidade, qualquer prestação de contas relativa ao aporte financeiro de grande monta dado a instituição e exemplificado em seu orçamento¹⁵, divulgada de forma ampla e simplificada. O próprio site oficial do órgão ou o Portal *Transparência Brasil* não prestam estes esclarecimentos, que sequer são cobrados pela opinião pública ou pelos órgãos de controle e fiscalização do dinheiro público.

O único fato que parece ter despertado a atenção da mídia brasileira para a quantidade de valores arrecadados pela instituição foi o acordo de *Colaboração Premiada* que permitiu ao Ministério Público Federal atuar como principal receptor das verbas indenizatórias pagas pela Petrobras ao governo norte-americano¹⁶ – decorrente dos contratos com empresários daquele país. O site oficial do órgão¹⁷, afirma que o acordo entre a *Lava-Jato* e a Petrobras se destinava a fazer com que 80% do valor da punição norte-americana permanecessem no Brasil e não nos Estados Unidos.

Como o Ministério Público Federal brasileiro não poderia receber esse dinheiro diretamente, já que tinha natureza sancionatória, foi criada uma Fundação

¹³ Conforme divulgado em <http://www.mpf.mp.br/regiao4/sala-de-imprensa/noticias-r4/procuradores-da-lava-jato-alinham-atuacao-nas-tres-instancias-do-ministerio-publico-federal>.

¹⁴ Tomando como base, exclusivamente, o ano de 2018, o orçamento da instituição, que inicialmente era de R\$501 mil, passou para R\$1,65 milhão de reais, aprovados pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal. Este valor referia-se apenas à dotação orçamentária da *força-tarefa* da *Operação Lava-Jato* em Curitiba. Neste valor estaria incluído o reajuste salarial dos Procuradores, que teve o custo estimado de R\$ 116 milhões de reais. Conforme divulgado em <https://www.valor.com.br/politica/5053222/orcamento-da-operacao-lava-jato-e-triplicado-para-2018>.

¹⁵ Este acordo pode ser visto em <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2019/3/art20190306-04.pdf>.

¹⁶ Conforme divulgado em <http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/noticias-pr/lava-jato-procuradores-esclarecem-duvidas-sobre-acordo-com-a-petrobras>.

– que não demorou muito tempo a ser desfeita, diante da ilegalidade deste ato – que extrapolava as atribuições estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 para o Ministério Público Federal e invertia a destinação atribuída pelas autoridades norte-americanas a esta pecúnia.

A título de exemplo, cito a cláusula 2.4.2, deste acordo, quando atribui ao Ministério Público Federal a responsabilidade por buscar meios para a constituição de fundação privada (inclusive pela redação de sua documentação estatutária), que deveria ter sede em Curitiba/PR, e poderia contar com o auxílio de entidade(s) respeitada(s) da sociedade civil, do poder público, ou do Ministério Público para conferir o máximo de efetividade às finalidades do acordo. Já a cláusula 2.4.4 estabelecia que os Ministérios Públicos Federal e Estadual do Paraná teriam a prerrogativa, em assim desejando, de ocupar um assento cada no órgão de deliberação superior da fundação mantenedora, que seriam preenchidos por indicação, respectivamente, do Chefe da Procuradoria-Geral da República e do Procurador-Geral de Justiça. Por fim, a cláusula 2.4.9 afirmava que o estatuto da entidade seria submetido pelo Ministério Público Federal à aprovação do Juízo que homologou o acordo (ou seja, a 13ª Vara Criminal Federal de Curitiba), o qual poderia determinar adequações e, em seguida à sua formal constituição, destinando os recursos para a fundação.

Além da criação deste fundo, este acordo envolvendo a Petrobras revelou outras curiosidades. Muito embora a empresa brasileira tenha sido registrada neste documento como vítima das atitudes criminosas dos seus ex-diretores e demais envolvidos nos crimes até ali apurados, quando se viu obrigada a pagar esta quantia, à título de punição, assumiu que era – enquanto pessoa jurídica – responsável por tais fatos. No entanto, a empresa efetivamente representava o papel de vítima e essa condição se justificava, inclusive, porque neste acordo a referida empresa já figurava como assistente de acusação do Ministério Público Federal, como aconteceu em todos os processos criminais originados a partir da *Operação Lava-Jato*. Em outras palavras, este acordo criou uma relação jurídica esquizofrênica na qual a Petrobras assumia, ao mesmo tempo, os papéis de vítima e ré.

Como não é possível dissociar os acordos de *colaboração premiada* das *Operações da Lava-Jato*, pode-se afirmar que este instituto também é responsável pela ênfase que essas investigações receberam nos últimos anos (atualmente, na sua 70ª fase)¹⁸. É certo que elas revelaram a complexidade de um esquema criminoso envolvendo atores dos cenários político e empresariais, dificilmente atingidos, até então, pelo sistema criminal. Contudo, seu destaque se deve também por ter ensejado a articulação entre as instituições envolvidas (polícia, Ministério Público, Ju-

¹⁷ Dado divulgado em dezembro de 2019, em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2019/12/18/pf-deflagra-70-fase-da-operacao-lava-jato.htm>

diciário e outras)¹⁹ e tornar público práticas rotineiras da Justiça Criminal brasileira, especialmente divulgadas nos canais de comunicação de massa e tecnológicos.

Estes dados ajudam a revelar não apenas a perpetuidade da corrupção entre nós, como também a ausência de políticas públicas para o seu enfrentamento, envolvendo outras agências e instituições que não sejam somente as de controle e segurança pública. Esta ausência poderia gerar algumas inquietações, pois, afinal, não são todos os casos de corrupção sistêmica efetivamente investigados, como afirmou um dos entrevistados na pesquisa (cfr. MPP9).

Outro dado também relevante foram as atuações públicas do Ministério Público Federal nos últimos anos, tendo como aporte o tema da corrupção no país. Neste sentido, vale destacar, dentre outros estudos, a pesquisa de Ramos Junior (2019), especialmente no que se refere à campanha “O que você tem a ver com a corrupção?” ou a respectiva cartilha – que conta com um personagem denominado “Zé Moral” – onde são indicados os comportamentos que a população deve ou não adotar para “combater a corrupção”.

Estes documentos e tais campanhas, curiosamente, se divorciam da preocupação com o combate à corrupção, propriamente dita, na medida em que revelam seu vínculo a um projeto político de visibilidade e ampliação do poder do Ministério Público brasileiro. Este fato é bastante expressivo se levarmos em conta que estes servidores públicos integram uma instituição que é considerada como essencial à Justiça e a quem incumbe *a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis* (conforme artigo 127, da Constituição Federal), possuindo no processo penal, entre outras atribuições, a de promover a ação penal pública (artigo 129 da Carta), o que já não é pouco, em termos de poder. Além disso, as ações praticadas pela ENCCLA se originam das sugestões apresentadas pelos membros das *forças-tarefa* que integram as *Operações Lava-Jato*, escolhidas a partir de reuniões anuais que contam com a participação de diversos representantes de instituições de controle e fiscalização, sendo a *Lava-Jato* carioca representada por um coordenador (MPF2 e MPP9). Dentre as atuações desta rede, merece destaque sua competência na elaboração de projetos de leis enviados ao Congresso Nacional, como foi exemplo a Lei nº 12.850, de 2013²⁰. Esta rede também foi responsável pela elaboração do “*Manual da Colaboração Pre-*

¹⁸ Essa articulação pode ser representada pela rede de instituições e agentes que integram as forças-tarefas dessas operações, denominada Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, como divulgado em <http://encla.camara.leg.br/>.

¹⁹ Ver, neste sentido, o parecer emitido pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, da Câmara dos Deputados, relativo ao Projeto de Lei Nº 6.578, de 2009 – mais tarde transformado na Lei nº 12.850, de 2013 -, quando afirma que foram acolhidas “as teses mais modernas esposadas pela Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA”, conforme divulgado em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1000226.

miada” (Brasil, 2014), material que integra o conjunto de orientações dirigidas aos membros do Ministério Público Federal, entre outras instituições envolvidas nas investigações da *Lava-Jato*.

Para concluir o argumento relativo à ampliação das atribuições (e do poder) do Ministério Público nas últimas décadas, não poderia deixar de mencionar a inclusão da atividade investigatória, acentuada, especialmente, em razão do surgimento de institutos como o da *Colaboração Premiada*.

Ainda que o limite desta atribuição tenha sido levado à discussão no Supremo Tribunal Federal quando apreciou recursos com repercussão geral e ações de arguição de inconstitucionalidade – a exemplo da *Ação Direta de Inconstitucionalidade* nº 5.790 (ADI 5790), interposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros²¹ -, o conjunto normativo editado pelo Ministério Público (a exemplo de suas Resoluções normativas e, especialmente, a de nº 183/2018, do Conselho Nacional do Ministério Público Federal)²² demonstra a luta concorrencial presente no campo jurídico brasileiro pela aplicação do direito (Bourdieu, 2006). Como este órgão tem sido o responsável exclusivo pelas investigações que se inseriram no âmbito das *Operações Lava-Jato* no Rio de Janeiro, tal circunstância revela a preponderância deste órgão no sistema criminal brasileiro atual, o que também pode ser visto em Casteluci (2019).

5.4 A ÊNFASE DOS ACORDOS DE COLABORAÇÃO PREMIADA PARA OS SISTEMAS JURÍDICO E POLÍTICO BRASILEIROS

As consequências da apoteose dos acordos de *Colaboração Premiada* no sistema jurídico criminal são de diferentes ordens (cfr. Pires; Faria, 2018). A primeira delas refere-se à mudança das perspectivas dos agentes envolvidos em sua operacionalização. Como lembram Kant de Lima e Mouzinho (2016), nos primeiros delatados da *Operação do Mensalão* alguns discursos jurídicos tentaram desacreditar o instituto, alegando a ausência de crédito das informações produzidas pelos delatores, tanto em razão da suspeição causada pelo envolvimento destes atores no mesmo crime do delatado, quanto pela desconfiança atribuída a quem traía seus comparsas de crime. Por outro lado, também os advogados mudaram

²⁰ Ver em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=359581>.

²¹ Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/resolucao-cnmp-1832018.pdf>.

de posicionamento. De início, houve profissionais contrários, que chegaram a rejeitar a defesa de clientes que desejassem delatar. No entanto, como as delações continuavam a acontecer – mesmo contrários ao caráter arbitrário das prisões e a produção de provas a partir dessas práticas – os advogados passaram a utilizar a delação como técnica de defesa. O representante do Ministério Público, por sua vez, ainda empregando um discurso moralista, antes utilizado para criticar os advogados de defesa dos delatados, passou a enaltecer o papel do delator, visto como um *colaborador da Justiça*. Por fim, os magistrados associaram a figura do delator à importância no combate aos crimes dos poderosos, transferindo-a para a eficácia das provas obtidas nessas investigações, muito embora estas não teriam sido alcançadas sem o emprego da delação (Kant de Lima; Mouzinho, 2016).

Já pesquisas de campo recentes vêm indicando que especialmente no Rio de Janeiro os acordos de *colaboração premiada* realizados no âmbito das *Operações Lava-Jato* cariocas foram formulados (em sua maioria) pelos representantes do Ministério Público Federal, o que conferiu ao órgão ampla visibilidade (Faria, Vargas e Ramos Júnior, no prelo).

O curioso é que este protagonismo não foi atribuído em razão da evolução das investigações técnicas e de inteligência das agências de controle e fiscalização e, nem mesmo, ao amadurecimento das práticas de um modelo de justiça que prima pelo consenso. Ao contrário, tal destaque se deu, tão-somente, em face dos acordos de *colaborações premiadas* efetivamente realizados (cfr. MPF1, entre outros). Ao examinar como esses acordos eram celebrados, percebi que na perspectiva dos entrevistados consistiam na *confissão* do infrator, bem como na indicação das práticas criminosas dos demais coautores do crime (*delação*) e, ainda, na apresentação de todas as provas relacionadas a essas declarações (*provas de corroboração*). Desta forma, a prova processual estava sendo atualizada por estes atores, na medida em que se colhia na fase investigatória não apenas os depoimentos dos colaboradores, como também os documentos – impressos ou contidos em *pen drives*, computadores ou celulares – e declarações dos envolvidos ou testemunhas, entre outros elementos probatórios.

De certo que para os agentes do Estado a *colaboração premiada* representa também uma otimização dos trabalhos de investigação, pois como afirmou um entrevistado, “antes dela os procedimentos demoravam 15 anos para serem concluídos e quando se chegava a alguma prova, já não se podia processar ninguém porque o crime estava prescrito e agora, já na fase da investigação, recebemos ‘um monte’ de provas” (cfr. MPF5).

Ressalte-se ainda que, até o advento das colaborações premiadas, o campo jurídico afirmava que na fase investigativa não se poderia empregar o termo prova porque não havia, até ali, uma acusação formal em curso, ou seja, ainda não havia uma denúncia acolhida pelo juiz e também porque as partes envolvidas no litígio

(defesa e acusação) não tinham se manifestado sobre ela, porque esta oportunidade apenas aconteceria na fase judicial (Tourinho Filho, 2010). Assim, aparentemente, da forma como a colaboração premiada estava sendo aplicada antecipava esse momento de constituição da prova – da fase judicial para a fase investigativa – e, o que é mais complicado para um processo penal que se diz democrático: sem dar à defesa a oportunidade de conhecer o que foi produzido pela acusação e nem poder se manifestar a respeito.

Todavia, o que torna ainda mais inquisitorial este procedimento, é que ele transforma o colaborador em acusador (uma espécie de assistente da acusação), já que é ele quem, de fato, produz a prova, pois o acordo de *colaboração premiada* sequer passará da fase das tratativas se o colaborador não provar aquilo que alega. Além disso, o procedimento mantém a inquisitorialidade e o sigilo da prova, como acontece com as investigações criminais realizadas em sede policial, o que impossibilita a defesa dos delatados de poder contestar as provas constituídas pelo colaborador, ou de produzir suas próprias provas nesta fase.

Nem mesmo a ausência do magistrado nestes atos – que no processo penal acusatório é quem fiscaliza o cumprimento das normas, garantindo a validade dos atos, principalmente as do texto constitucional e as garantias processuais (presunção de inocência, ampla defesa, contraditório, imparcialidade do juiz etc.) – não foi percebida como fator que preservava a inquisitorialidade do sistema de justiça criminal brasileiro²³.

Assim, o que os entrevistados e a observação de campo revelavam era que os representantes do Ministério Público estavam atualizando a legislação brasileira no que se refere à competência funcional do juiz, já que no processo penal este ator é quem tem legitimidade para aplicar a pena e definir o regime do seu cumprimento. Ao negociar com o colaborador, estes atores assumiam o protagonismo dessa negociação, o que significava uma completa distinção com outros sistemas jurídicos de outras tradições, onde a relação entre o órgão de acusação e o investigado é simétrica e o acordo resulta do consenso entre eles sobre o tipo penal, sendo tal acordo realizado diante de um juiz, que é o guardião da observância da igualdade jurídica entre os cidadãos (cf. Bisharat, 2015). Dessa forma, os discursos que indicavam a semelhança entre a *colaboração premiada* brasileira e a *plea bargaining* norte-americana, por exemplo, não percebiam essas assimetrias.

²² Nesse sentido, Bottini (2012) afirma que “Outra questão controversa é a participação ativa do juiz na celebração do acordo. Há magistrados que intermediam as negociações entre Ministério Público e réu para a delação premiada, e outros que preferem o distanciamento, reservando-se a função de avaliar a extensão da colaboração, sua utilidade e eficácia, para decidir a amplitude do benefício. Também as leis silenciam sobre esse tema. Nos parece que, no sistema acusatório (ou acusatório misto), que se pretende aos poucos implementar no ordenamento pátrio, a participação do magistrado na colheita da prova afeta sua imparcialidade, de forma que seu envolvimento no acordo de delação é desaconselhável.”

Vale lembrar que as primeiras implicações processuais chegaram por meio de acordos de *colaboração premiada*, firmados entre o Ministério Público e os principais réus originais – os gestores das multinacionais O.A.S., Odebrecht e Petrobras – apesar da regularidade destes pactos serem contestados à luz de sinais claros de apoio e orientação às atividades de investigação do juiz do caso, como indicou Paffarini (2019)²⁴. Estes depoimentos serviram para levantar a hipótese de existência, no Brasil e em outros países, de uma rede de contatos voltada para financiamento ilegal de campanhas eleitorais, que mais tarde seriam pagas com a adjudicação de contratos.

Exemplo considerado emblemático foi o da condenação do ex-presidente Lula da Silva (do Partido dos Trabalhadores), por suposto recebimento de suborno do empresário José Adelmário Pinheiro Filho (apelidado de Léo Pinheiro), da empresa OAS, integrante do ramo da construção civil, relacionado à aquisição de um apartamento de três andares (tríplex) em Guarujá, em São Paulo. Neste caso, a mídia brasileira e internacional divulgou que a “única prova” que fundamentou a acusação e depois, a condenação, teria sido a declaração (contida nesta *Colaboração Premiada*) deste empresário que acusou o político de ter recebido o imóvel em troca do favorecimento de sua empresa em contratos de obras públicas. Mais tarde, até o Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot – que foi chefe do Ministério Público e atuou nos processos em trâmite no Supremo Tribunal Federal -, emitiu parecer afirmando que “Não há nenhum elemento de prova obtido a partir dessas tratativas preliminares já documentados em qualquer procedimento investigativo que seja”.

Como afirma Paffarini (2019), estes eventos começaram a ser indicados por alguns doutrinadores jurídicos como sendo responsáveis pela interferência do Judiciário na seara política²⁵, enquanto outros indicavam uma reflexão entre o uso do “direito penal do inimigo”²⁶ e o surgimento de institutos excepcionais ao nível do direito constitucional²⁷.

²³ O autor se refere às conversas entre o Ministério Público, coordenado por Deltan Dallagnol e o juiz do caso, Sergio Moro – depois, ministro da Justiça do atual governo – que foram publicados no site *The Intercept Brasil*. Os diálogos mostrariam que este juiz insistia e dirigia constantemente a acusação na busca de provas, expressando uma clara adversidade em relação a alguns réus. Veja o arquivo no site: <https://theintercept.com/series/mensagens-lava-jato/>.

²⁴ Entre outros, o autor cita o texto escrito pelos advogados do ex-presidente, Martins; Martins e Valim (Eds), *O caso Lula. A luta pela afirmação dos Direitos fundamentais no Brasil*, São Paulo, 2017.

²⁵ Uma referência à teoria de Gunther Jakobs, muito conhecida nos países da América Latina, que pode ser vista em G. Jakobs e M. Cancio Meliá, *Derecho penal del enemigo*, Madri, 2006.

²⁶ Nesse sentido, o autor cita, entre outros textos, o “direito constitucional do inimigo” de M. Carducci, em *Constitucionalismo emancipatório e “ciclo progressivo” na América Latina*, publicado em Saggi – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 1, 2018, 110-125. No mesmo sentido, na doutrina brasileira, R. Valim, *Estado de exceção: uma forma jurídica do neoliberalismo*, São Paulo, 2017.

Neste cenário podem ser também incluídos os estudos que entendem a introdução de institutos não coadunados com o ordenamento jurídico brasileiro, em especial com o texto constitucional, considerados como mecanismos de exceção que fragilizam a democracia (Serrano, 2015). Segundo esta orientação, o que torna estes institutos peculiares é a possibilidade de sua vigência ser concorrente e concomitantemente com um sistema legal que assegura princípios constitucionais, tais como o do *devido processo legal*; da *presunção de inocência*; do *direito à jurisdição* e da *ampla defesa* (todos previstos no artigo 5º da Constituição Federal de 1988).

Esta orientação ressalta a desconexão entre direitos individuais e Estados Democráticos de Direito, partindo da categoria social que define as pessoas como não possuidoras dos mesmos direitos que são outorgados às demais e, por este motivo, podem ser tratados com tais medidas de exceção, se inserindo na definição de “inimigo interno”. Assim, esta construção é considerada como essencial para o estabelecimento de tratamentos diferenciados, já que ser considerado *inimigo* corresponde a *não ser humano*. Ainda segundo Serrano (*idem*), tal concepção sugere a existência de “um ser desprovido da condição da humanidade” e que, portanto, pode ser tratado por tais medidas de exceção²⁸. Serrano (*idem*) também afirma que, diferente de outros períodos históricos, na atualidade não há mais o rompimento com o Estado Democrático de Direito em razão da adoção de tais medidas, já que a decisão jurisdicional de exceção – que legitima estes institutos – não é apontada como tal. Ao contrário, costuma ser justificada como um esforço ou uma medida necessária para a defesa do próprio Estado Democrático de Direito, de tal forma que se apresenta envolvida em fundamentações e justificativas compatíveis com a ordem jurídica posta. Assim, questões de segurança pública interna vinculada à criminalidade transnacional se inserem nessas justificativas.

Na prática examinada no contexto carioca, ao aceitar o acordo de *colaboração premiada*, o colaborador renunciava ao direito a não se incriminar, mas também ao de recorrer contra eventual nulidade do processo, entre outras garantias processuais. Em troca, recebia *benefícios penais*, enquanto resultado dessa colaboração e da ampla discricionariedade do Ministério Público (Faria, 2019). Isso porque, sem alterar o tipo penal, o Ministério Público Federal passa a: reduzir drasticamente a pena, muito abaixo do patamar previsto em lei; oferecer espécie de pena mais benéfica do que a lei estabelece; determinar a aplicação de regime de cumprimento de pena mais favorável do que a lei prevê; criar regime especial não previsto em lei, ou, ainda, isentar o crime, mas mantendo alguma penalidade subsequente.

²⁷ Pedro Serrano (2015, p. 79-99) descreve tal construção, alertando para o fato de que estas medidas de exceção corroem a democracia, abrindo espaço para o regime restritivo de liberdades e garantias. Recordando os períodos políticos do nazismo na Alemanha, do fascismo na Itália e da ditadura militar no Brasil, o autor esclarece que em tais regimes havia os cidadãos desprovidos dos direitos dos demais, como os judeus, os comunistas, os estrangeiros e a partir daí se construiu uma ordem que atingiu o conjunto da sociedade.

Dentre as peculiaridades desta prática, houve casos em que, o fato não chegou a ser incriminado (imunidade) – com o não oferecimento da denúncia –, mas permaneceu a responsabilização do colaborador, tendo em vista que subsistiu a aplicação de multa civil ou a de indenização que, curiosamente, decorreu deste mesmo fato do qual o colaborador foi isentado²⁹.

Celebrados nos gabinetes dos representantes do Ministério Público Federal, com a participação exclusiva do colaborador e seu advogado, estes acordos adquirem feições semelhantes às dos inquéritos policiais realizados nas Delegacias Policiais: sigilosos, cartoriais, inquisitoriais, que reúnem elementos probatórios confeccionados na presença de agentes públicos, portanto possuindo *fé pública*, atributo que confere veracidade aos documentos e informações colhidos.

Enquanto para os colaboradores os *benefícios penais* se reduziam à seara da punição, para os delatados restava um cenário bem menos favorável, já que durante a observação das audiências judiciais foi visto que em algumas ocasiões estes atores e seus advogados não tiveram acesso às provas produzidas contra eles, nem mesmo por ocasião deste ato, cuja finalidade era oportunizar aos advogados o questionamento do conteúdo e das provas apresentadas nesses acordos (Faria, 2019). É certo que a redução da atividade da defesa já tinha se expressado quando o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que esses acordos constituíam um *negócio jurídico personalíssimo*³⁰, cujas cláusulas somente poderiam ser contestadas pelos envolvidos neles, assim excluindo-se os delatados. Esta medida sobrelevou a prevalência da palavra do colaborador, de um lado, e a diminuição das garantias do acusado, de outro.

Vale lembrar que o Ministério Público no Brasil recebe o mesmo tratamento constitucional, as mesmas prerrogativas e autonomia financeira e funcional conferidos aos membros do Poder Judiciário. Trata-se de uma instituição que atua no processo penal como *custos legis* (fiscal da lei), além de ser considerada como essencial à Justiça; investigadora dos crimes; defensora da sociedade e dona da ação penal pública. Ora, ao serem considerados como responsáveis exclusivos da celebração dos acordos de *colaboração premiada*, estes atores promoviam uma espécie de antecipação da aplicação da pena, realizada com ampla dose de discricionariedade. Isso porque tal aplicação se dava sem a instauração do devido processo judicial e livre de qualquer fiscalização, já que segundo eles próprios afirmaram, o juiz não poderia alterar a cláusula relativa aos *benefícios penais* estipulados nestes acordos.

²⁸ Exemplos dessas aplicações podem ser verificados nos acordos de *Colaboração Premiada* firmados por ex-executivos da construtora Odebrecht, ou os dos irmãos Joesley e Wesley Batista, donos da empresa JBS. Conforme divulgado em <https://www.politize.com.br/delacoes-da-odebrecht-e-jbs-barato/>.

²⁹ Refiro-me à decisão proferida no *Habeas Corpus* n° 127.483/PR, Relator Min. Dias Toffoli, julgado em 27/8/2015.

Assim, a dosimetria e a aplicação da pena constituíam atividades que faltavam na lista interminável de atribuições (e de poder) do Ministério Público.

Todavia, esta liberdade foi reduzida em face da edição da Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019 – conhecida como “Pacote Anticrime”, que promoveu diversas alterações nas legislações penal e processual penal do país. Dentre elas, o artigo 4º, § 7º, II, da Lei 12.850/2013, que passa a estabelecer a adequação dos benefícios pactuados nos acordos de colaboração premiada àqueles previstos nesta lei, sendo nulas as cláusulas que violem o critério de definição do regime inicial de cumprimento de pena previstas no Código Penal (artigo 33); as que definem cada um dos regimes de cumprimento das penas estabelecidos no Código Penal e na Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984), bem como os requisitos de progressão de regime.

Por isso, no interior dos discursos de combate à corrupção, a justificativa para o aumento de tal poder foi superestimada pelos operadores entrevistados. Mas é preciso ressaltar que esta ampliação não se referiu à possibilidade de qualificar ou intensificar o trabalho dos membros do Ministério Público Federal ou a presença dessa instituição fiscalizando a aplicação da lei nos casos denominados de crimes comuns (os chamados “do andar de baixo”, pelos entrevistados), que constituem o índice mais elevado no país. Ao contrário, o foco se dirigiu à macrocriminalidade (crimes “do andar de cima”), aqueles praticados por sujeitos que detém poder econômico, social e político no país.

Os crimes e criminosos considerados “comuns”, ou os “do andar de baixo”, portanto, não são lembrados ou não ingressam nesta seleção, ainda que representem o elevado índice – mais de 700 mil presos, com base em estatística do Sistema Penitenciário brasileiro, realizada em 2017 – que colocou o país em terceiro lugar, no ranking mundial relativo à quantidade de presos, apenas ficando atrás dos EUA e da China. No entanto, ele é o único país, dentre os citados, que vem aumentando a taxa de aprisionamento, como também o que ostenta o maior número de presos sem condenação em primeira instância (40%). No Rio de Janeiro, os crimes contra a Administração Pública, nos quais se incluem os “de colarinho branco” que efetivamente chegam ao sistema penitenciário, não atingem 1,5% do total da população carcerária, como apontado em pesquisa realizada pela Defensoria Pública do Estado, em 2017 (Faria, 2019).

O curioso é que na perspectiva dos entrevistados, o instituto da *colaboração premiada* deveria mesmo ser empregado de forma seletiva, já que somente se destinaria à macrocriminalidade, assim considerados os crimes econômicos que atingem o Estado e, portanto, “não poderia ser banalizado” (cfr. MPP5). Significa que para estes atores o instituto não se destina a todos os criminosos e esta lógica afeta, na raiz, a igualdade jurídica, na medida em defende que somente os crimi-

nosos considerados “de colarinho branco” receberão este tratamento. Em outras palavras, nem mesmo quando o processo criminal brasileiro muda seu alvo para atingir a parcela da população brasileira mais favorecida economicamente, a desigualdade jurídica não é alterada, apenas o “*ethos* inquisitorial da sujeição criminal” é mantido, como já assinalaram Kant de Lima e Mouzinho (2016).

Esta lógica tem uma finalidade. Como a repercussão social e política que tais casos acarretam – atingindo cidadãos que em razão do seu capital (Bourdieu, 2013) são considerados pelos operadores como “especiais”; aqueles que ocupam o “andar de cima” na hierarquia da sociedade brasileira – a visibilidade do órgão e de seus membros é efetivamente garantida. Afinal, como lembra Pires (2016), os discursos dos operadores constituem um discurso-ação, na medida em que reforçam a demarcação do lugar ocupado pelo Ministério Público – o *Quarto Poder* –, mesmo quando seu “território” de atuação é ampliado para além dos casos dos “pés de chinelo” e quando almejam a permanência de cláusulas pactuadas nesses acordos, sem que os juízes possam alterá-las.

Na percepção dos entrevistados o instituto da *colaboração premiada* foi introduzido no sistema jurídico criminal brasileiro como uma inovação, com fins de empreender uma dita *Justiça Negocial* (cfr. MPF1; MPF2; MPF10). Contudo, isso somente seria possível se os envolvidos no acordo pudessem, efetivamente, chegar a uma solução espontânea e voluntariamente, sem o emprego de ameaças ou coações. Ao longo da pesquisa não foram raros os acordos de colaboração firmados porque os colaboradores se viram na iminência de serem presos ou verem instaurados processos criminais (contra si próprio, ou seus familiares e amigos).

Esta estratégia constituía uma prática comum, tanto que no julgamento do Habeas Corpus nº 367.156/MT (2016/0214633-0), pela Sexta Turma do Supremo Tribunal Federal, realizado em 09/03/2017, o Ministro Marco Aurélio afirmou em seu voto o seguinte:

Não sei onde vamos parar, porque hoje prender-se para depois apurar-se é a tônica. Prende-se até mesmo para fragilizar o homem e se lograr a delação premiada.

Enquanto não delata, não é libertado, se recorre sucessivamente e fica por isso mesmo.

Avança-se culturalmente assim? Não, é retrocesso. É retrocesso quanto a garantias e franquias constitucionais.

Adentra-se um campo muito perigoso quando se coloca até mesmo em segundo plano o princípio da não culpabilidade (HC nº 367.156/MT).

No entanto, o curioso foi perceber que o emprego de tais estratégias era bastante naturalizado pelos entrevistados, que as consideraram como necessárias

para se obter a colaboração do infrator. Apesar de os entrevistados admitirem a *colaboração premiada* como um instrumento da *Justiça Negocial Penal*, afirmaram que o emprego da prisão preventiva serviria para “estimular” outras pessoas a colaborar e desvendarem outros crimes (cfr. MPF3, entre outros).

Não menos curioso foi o fato de estes atores classificarem a sociedade e o direito brasileiros como “refratários ao consenso” (MPF4). Portanto, as representações destes operadores perpetuam as características inquisitoriais do processo penal brasileiro tradicional, pelo menos nos seus objetivos: *confissão* e punição.

Por fim, em face da associação dos acordos de *colaboração premiada* às investigações criminais que se inseriram no âmbito da *Operação Lava-Jato*, as consequências destes atos demonstraram resultados bastante diversos do que foi visto no contexto italiano, não obstante existirem discursos em contrário (Moro, 2004). Apesar de o Brasil e a Itália terem como características um tecido sistêmico de corrupção, que foi salientado pelas investigações judiciais (*Mani Pulite* e *Lava-Jato*), aqui não aconteceu, com a mesma profundidade, o impacto sobre o sistema partidário, que na Itália que passou por uma profunda desestruturação – e em alguns casos, uma real liquefação – de todas as áreas do governo, como informou Vannucci (2020). Lá, diversos partidos de esquerda foram dizimados. Já aqui, apesar de ter ocorrido uma expressiva atuação inicial das investigações contra o Partido dos Trabalhadores brasileiro, que na época estava há mais de 12 anos no poder – levando seu principal líder à perda da candidatura nas eleições de 2018 – elas não promoveram a fragmentação extrema e persistente do sistema político como aconteceu na Itália. Ao menos, até agora.

No entanto, como lembra Paffarini (2019), a investigação *Lava-Jato* se originou quando o país estava começando a entrar em uma situação econômica desfavorável, que pôs fim a uma década de crescimento do produto interno bruto. O caso *Lava-Jato*, segundo Paffarini (2019), marcou um momento crucial na vida de algumas democracias sul-americanas importantes, testando severamente a capacidade dos parlamentos de darem uma resposta à crise de credibilidade que atingiu a classe política.

Estas são algumas inferências acerca das investigações no tecido político brasileiro. Devido a sua amplitude, este exame poderá ser aprofundado em outro texto, já que a proposta deste capítulo foi apresentar uma reflexão acerca da atualização das normas processuais penais a partir da operacionalização dos acordos de *colaboração premiada*.

5.5 NOTAS CONCLUSIVAS

Dentre as consequências da inclusão da *colaboração premiada* no sistema jurídico criminal, tem sido apontado o fortalecimento e ampliação da visibilidade do Ministério Público (Faria, 2019; Faria, Vargas e Ramos Júnior, no prelo), em razão do elevado grau de discricionariedade dessa instituição, não apenas no que se refere ao tratamento penal concedido ao colaborador, mas também, devido ao poder de seleção de quem pode celebrar ou não os acordos de *colaboração premiada*.

Entre nós, as importações de institutos estrangeiros e sua inserção no nosso sistema, parte da noção de que é possível adequar a uma tradição jurídica tão peculiar como a brasileira, às experiências de sociedades mais democráticas e com perfis históricos e culturais completamente distintos dos nossos. De forma bastante resumida, importamos ideias como a possibilidade de as partes poderem negociar o acordo de *colaboração premiada*, sem levarmos em conta que aqui não temos a tradição que privilegia a autonomia individual, como ocorre na tradição jurídica que segue a *common law*, a exemplo da estadunidense (Bisharat, 2015). Importamos a autonomia das decisões, mas não trouxemos para cá mecanismos como a *accountability*, que no sistema norte-americano está associado a tal liberdade de agir.

Sem uma tradição negocial e a noção subjacente de que o acordo é assim considerado quando as partes estão em paridade de condições, resta indagar, afinal, qual é o negócio jurídico que é feito na *Colaboração Premiada*? O que o membro do Ministério Público e colaborador estão negociando? O que é que eles estão ganhando e, ao mesmo tempo, perdendo neste “negócio”?

Como os dados da pesquisa indicaram, o investigado/acusado confessa o crime e delata os coautores para obter os “benefícios penais”, além de explicar – e provar – como funciona a organização criminosa. Ao confessar, justifica a acusação que incide sobre ele. Em troca, o Estado reduz sua pena ou as circunstâncias que envolvem tão-somente sua punição (“benefícios penais”). Portanto, por parte do Estado, o que está sendo negociado é somente a pena. A acusação, que neste negócio jurídico representa o Estado, não negocia o tipo penal como acontece na *plea bargaining* estadunidense (Kant de Lima, 2010; Ferreira, 2013) porque o nosso direito só admite, espera, persegue e incentiva a confissão do investigado/acusado. Vale dizer, em termos de busca da “verdade real”, a acusação não perde nada!

Então, o que é que o colaborador negocia? Mesmo sem entrevistar estes atores, as informações dos membros do Ministério Público Federal e as declarações que muitos pretensos colaboradores ou colaboradores arrependidos/desistentes produziram nas mídias nos últimos anos, indicam que o que estão negociando com

o órgão de acusação o seu arrependimento (sincero ou não) e um único interesse: o de sair o mais rápido possível da prisão ou nem chegar a ingressar nela.

Vale também notar que as *colaborações premiadas* se inseriram no bojo das *Operações Lava-Jato* produzidas nos últimos anos, como técnica de investigação, e tais procedimentos incidem no combate a crimes econômicos perpetrados contra o Estado, por pessoas com alto poder aquisitivo e, em alguns casos, também elevado poder político. Em quase a totalidade dos acordos de *colaboração premiada*, as penas imputadas a estes atores, ainda que durem dois, cinco, ou dez anos, dificilmente são integralmente cumpridas no sistema penitenciário, como acontece com a maioria dos criminosos considerados “do andar de baixo”, apesar de terem direito à progressão de regime previsto em lei³¹. E quando isso acontece, não raras vezes em fase que antecede a elaboração do acordo de *colaboração premiada* – como foram exemplos os acordos firmados por Jonas Lopes Neto, filho do presidente do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro e Carlos Miranda, operador financeiro do ex-governador, Sérgio Cabral, entre outros –, a quantidade de tempo de permanência em suas unidades é extremamente reduzido, já que o restante é cumprido em regime domiciliar, com uso de tornozeleira eletrônica, ou transformado em serviços de prestação à comunidade ou outra medida não restritiva de liberdade. Quando estas penas terminam, ou mesmo durante a sua execução, estes atores podem voltar a gerir suas riquezas e a desfrutar de seus bens, pelo menos daqueles que não foram devolvidos ao Estado. Em função do capital cultural e econômico (Bourdieu, 2013) que desfrutam, alguns destes atores sequer chegarão perto do sistema prisional brasileiro. Destino completamente diferente do que é atribuído ao criminoso comum que inflaciona os presídios brasileiros, onde cerca de 40% dessa população não possui, sequer, condenação em primeiro grau (Faria, 2019).

Ao transplantarmos a categoria *negócio* para o contexto do processo penal, resulta nesse instituto anômalo. Vale dizer, aqui a “barganha” acontece conforme a nossa *sensibilidade jurídica*, ou seja, reproduz as práticas e discursos de uma herança inquisitorial e que fomenta a desigualdade, enquanto atributo indissociável da forma como a Justiça brasileira funciona. Por isso, as teorias que afirmam o exercício da comunicação e do consenso (Luhman, 1996; Habermas, 2012), largamente reproduzidas nos cursos de formação profissional, nas peças processuais dos atores desse campo e nos discursos dos entrevistados, constituem mero exercício retórico.

Por todas essas razões, a figura do *crocodilo com asas de borboleta* lhe cai bem. Mesmo quando o sistema de justiça criminal brasileiro acolhe institutos originários de outras tradições mais democráticas do que a nossa, como são os idealizados

³⁰ Há décadas a ausência de equipamentos e instalações suficientes para a realização da progressão do regime das penas vêm sendo denunciadas no país (Thompson, 2002, p. 120, entre outros).

para fomentar o consenso entre as partes (*transação penal* ou acordo de *colaboração premiada*), o peso da nossa tradição jurídica ibérica, eclesiástica, católica, escolástica não o deixa levantar voo e se desprender das características desse sistema arcaico e idiossincrático, tal como o pesado corpo daquele réptil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. Empreendedores jurídicos como empreendedores morais: combate à corrupção e moralização da política brasileira. *Nueva Sociedad*, v. 1, p. 84-99, 2018.

BARBACETTO, G.; GOMES, P.; TRAVAGLIO, M. *Operação Mãos Limpas: a verdade sobre a operação italiana que inspirou a Lava-Jato*. Tradução: Alexis Caprara. Porto Alegre: CDG Edições e Publicações, 2016.

BISHARAT, G. The Plea Bargaining Machine. *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, Niterói, v. 17, n. 2, p. 123-150, 2015.

BOTTINI, P. C. Direito de Defesa: Delação Premiada exige regulamentação mais clara. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 13 nov. 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-nov-13/direito-defesa-delacao-premiada-exige-regulamentacao-clara>. Acesso em: 15 set. 2020.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BOURDIEU, P. *Capital simbólico e classes sociais*. Tradução: Fernando Pinheiro. São Paulo: CEBRAP, n. 96, jul. 2013.

CAMPOS, P. H. P. *Estranhas Catedrais*. Niterói: Eduff, 2014.

CASTELUCI, E. O Ministério Público nas trincheiras da colaboração premiada: o caso da Adi 5.508. *Plural*, São Paulo, v. 26.2, p. 129-151, ago./dez. 2019.

CORRÊA, L. M. P. *O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), organizações internacionais e crime transnacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ENGELMANN, F. Campo jurídico e prescrições internacionais anticorrupção nos anos 2000. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA (ABCP), 11., 2018, Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: ABCP, 2018.

FARIA, V. R. A. S. *Trocando o pneu com o carro andando: uma pesquisa empírica sobre as representações acerca da colaboração premiada dentre dos atores do sistema de Justiça Criminal no Rio de Janeiro*. 2019. Tese (Doutorado em Sociologia e Direito) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2019.

FARIA, V. R. A. S.; VARGAS, J. D.; RAMOS JÚNIOR, E. *As Colaborações Premiadas do Ministério Público: o que há de novo na construção da prova?* Rio de Janeiro: Antropolítica, (no prelo).

FERREIRA, M A. G. *A Presunção da Inocência e a Construção da Verdade: Contrastes e Confrontos em perspectiva comparada (Brasil e Canadá)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FOUCAULT, M. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução: Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Editora Nau, 2002.

GARLAND, D. *A cultura do controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GEERTZ, C. O saber local: fatos e leis em uma perspectiva comparativa. In: GEERTZ, C. *O Saber Local: novos ensaios em antropologia interpretativa*. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

HABERMAS, J. *Teoria doagir Comunicativo: sobre a crítica da razão funcionalista*. Livro II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

KANT DE LIMA, R. Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada. *Anuário Antropológico*, Brasília, p. 25-51, 2010.

KANT DE LIMA, R.; MOUZINHO, G. Produção e reprodução da tradição inquisitorial no Brasil: Entre delações e confissões premiadas. *Dilemas*, v. 9, n. 3, p. 505-529, set./dez. 2016.

KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; MEDEIROS, F. (org.). *Casos de repercussão: perspectivas antropológicas sobre rotinas burocráticas e moralidades*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LUHMANN, N. *Introducción a la teoría de sistemas*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

MORO, S. F. Considerações sobre a operação “Mani Pulite”. *Revista Jurídica do Centro de Estudos Judiciários - CEJ*, Brasília, n. 26, jul./set. 2004.

PAFFARINI, J. L'inchiesta Lava-Jato e l'instabilità governativa in America Latina. Verso una nuova frontiera del controllo parlamentare sui Presidenti? *Saggi – Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, p. 2935-2952, 2019.

PIRES, L. *Discursos de poder e Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Centro de Educação Superior à Distância do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

PIRES, L.; FARIA, V. R. A. S. A apoteose da colaboração premiada no Brasil: pesquisa etnográfica em perspectiva comparada sobre o processo penal democrático e a manutenção temporal da inquisitorialidade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 42., 2018, Caxambu. *Anais* [...]. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2018. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/encontros/papers/42-encontro-anual-da-anpocs/gt-31/gt21-25>. Acesso em: 02 jan. 2019.

RAMOS JÚNIOR, E. *O Ministério Público e as Dez medidas de combate à corrupção*. 2019. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

ROMEIRO, A. *Corrupção e Poder no Brasil: uma história – séculos XVI e XVIII*. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2017.

SCHREIBER, M. Pagamento de propinas por empreiteiras se consolidou durante a ditadura, diz historiador. *BBC News Brasil*, Brasília, 16 de dez. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-38337544>. Acesso em: 20 jan. 2017.

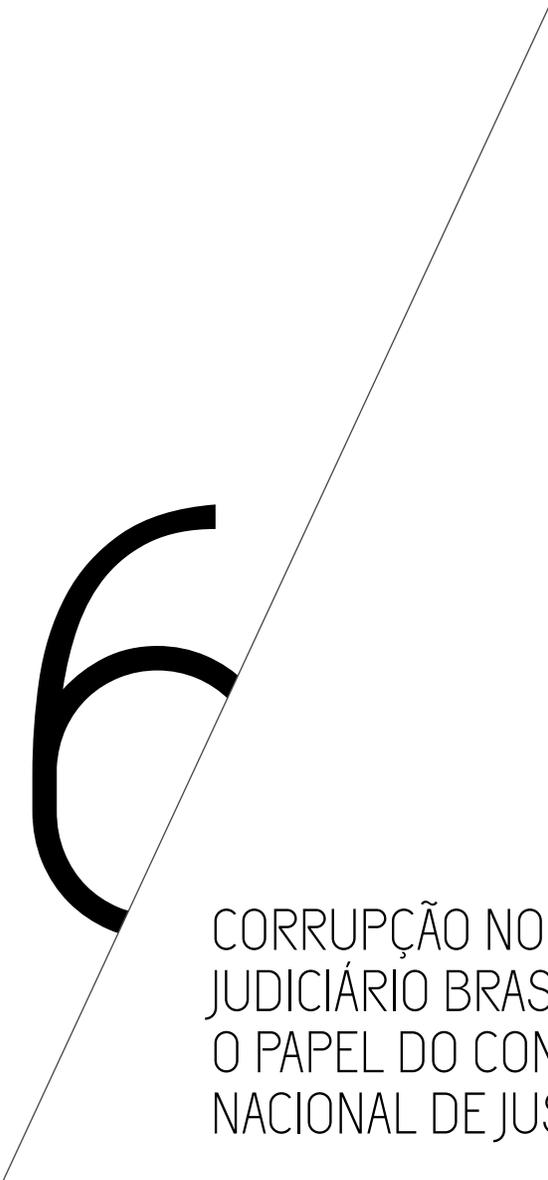
SERRANO, P. E. A. P. Estado de exceção na América Latina contemporânea. *Revista Internacional de Direito Público*, v. 1, p. 79-99, 2015.

STARLING, H. O moralismo que deu numa ditadura corrupta. *Viomundo: Diário da Resistência*, São Paulo, 16 mar. 2014. Disponível em: <https://www.viomundo.com.br/denuncias/96394.html>. Acesso em: 20 jan. 2017.

THOMPSON, A. *A Questão Penitenciária*. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

VANNUCCI, A. La risposta del sistema politico alla corruzione: la lezione di ‘mani pulite’. In: PAFFARINI, J.; ZAMBAM, N. (org.). *A Luta à Corrupção em Perspectiva Comparada: As Implicações sobre as Democracias da Europa e da América Latina*. Tradução: Vera Ribeiro de Almeida dos Santos Faria. Erechim: Deviant, 2020.

WERNECK, A. *A desculpa: As circunstâncias e a moral das relações sociais*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.



E

CORRUPÇÃO NO PODER
JUDICIÁRIO BRASILEIRO:
O PAPEL DO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA

MOISÉS LAZZARETTI VIEIRA

*Doutorando em Ciência Política pela UFRGS e
membro do Núcleo de Estudos em Justiça e Poder
Político – Nejud.*

6.1 INTRODUÇÃO: DOS GRANDES ESCÂNDALOS À NORMALIZAÇÃO

Quando se fala em corrupção e desvios de conduta de magistrados há sempre a lembrança de casos de vendas de sentença que são reportados, nos últimos anos, com certa frequência pela mídia nacional. Ao menos desde o final da década de 1990, grandes escândalos tem sido palco das páginas impressas e virtuais, como o desvio multimilionário de recursos na construção do prédio do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, organizado, de dentro da instituição, por seu ex-presidente, o juiz Nicolau dos Santos Neto, escândalo que culminou na CPI (comissão parlamentar de inquérito) do Judiciário – que teve respingos, inclusive, sobre o campo político, com a primeira cassação de mandato de um senador da nova república e posterior prisão (Fachetti, 2011); ou ainda, como os fatos desencadeados pela chamada “operação anaconda”, até então maior investigação conjunta realizada pela Polícia Federal e Ministério Público Federal que resultou na prisão do juiz federal João Carlos da Rocha Mattos – além do afastamento de outros colegas de profissão – caso que ainda hoje possui repercussão na imprensa (Arcoverde, 2020).

Embora de potencial explosivo, suscitando inúmeros artigos de jornalismo investigativo, a imprensa tratava tais acontecimentos de maneira isolada, relegando-os ao domínio do insólito, sem que maiores conexões de ordem estrutural pudessem virar foco de reflexão. O próprio jornalismo de investigação começou a se movimentar no sentido de quebrar a *illusio* do jogo até então produzido. Em 2005, Vasconcelos redige a primeira publicação de jornalismo investigativo trazendo à baila questões em comum entre esses acontecimentos: “A conexo entre fatos perdidos no labirinto de processos e recursos judiciais ajuda a entender por que alguns atores vestiram a toga durante tanto tempo, quando seus antecedentes já eram conhecidos no Judiciário” (Vasconcelos, 2005, p. 10).

Dos “antigos” grandes escândalos até os dias atuais, a frequência de notícias acerca de desvios por parte dos magistrados tornou-se quase mensal, ao ponto de que não despertam mais a mesma atenção. Ao passo que a frequência aumenta, se diversifica o teor dos desvios, que não ficam mais restritos às cifras monetárias, mas que se constituem numa gama ampliada de comportamentos não esperados daqueles que “encarnam” um dos pilares centrais do Estado moderno (Vieira; Engelman, 2019). A cifra pecuniária também caiu bastante – lei da oferta e da procura talvez? – deixando de compor os milhões para entrar na faixa mais acessível dos três dígitos (Felizardo, 2019).

Conquanto a mídia tenha exercido, dentro de certos limites, o seu papel em relação a esses assuntos, do lado de cá, na academia, quase nada tem sido escrito

em torno dessa problemática. Apesar da quantidade considerável de publicações das ciências sociais em torno dos estudos sobre corrupção, quanto ao Poder Judiciário, o mesmo não se verifica. Neste artigo, vamos tentar dar conta de lançar luz sobre a questão, centrando a análise em torno do papel disciplinar do Conselho Nacional de Justiça sobre os casos públicos de desvios de conduta de magistrados, mostrando como esse órgão de controle responde a esses fatos e elucidando os limites impostos às tentativas de pesquisa sobre esse problema que, longe de estar contemplado de forma satisfatória, ainda carece de um mais completo entendimento, seja por parte da academia, seja da sociedade.

Ao passo em que as instituições judiciais brasileiras foram protagonistas de uma agenda anticorrupção que ainda perpassa o cenário político nacional, ainda há pouca compreensão sobre as ocorrências de corrupção no interior do Poder Judiciário. Nossa hipótese é de que esse fato é derivado das condições sociais e políticas que marcaram a história da institucionalização do Judiciário a partir de nossa Constituição mais recente.

6.2 ESTUDOS SOBRE CORRUPÇÃO E JUDICIÁRIO

Parte das pesquisas centradas nessa problemática que foi publicada no cenário internacional provém de investimentos de organizações internacionais comprometidas com a “luta contra a corrupção”, tais como a Transparência Internacional e o Banco Mundial. Muitos trabalhos são construídos para um fim específico e prático: prescrevem receitas políticas e econômicas a serem exportadas aos países periféricos tendo em vista o seu “desenvolvimento”, ou ainda, buscam promover o *rule of law* (ver Asís, 2001, para o Banco Mundial; Bedner, 2002, para o Centro para a Cooperação Legal Internacional; Buscaglia e Moore, 1999, para o Instituto Hoover; e Transparency International, 2007, para a Transparência Internacional).

O próprio campo jurídico já produziu algumas análises a fim de combater os “desvios de conduta” dos magistrados. De caráter prático, esses trabalhos concentram esforços no sentido de identificar possíveis causas do problema e forjar soluções para diminuir a corrupção no seio do Judiciário – assim o fizeram Wallace (1998) para o caso dos Estados Unidos e Leal (2012) para o Brasil¹.

¹ Outros exemplos abordaram parcialmente o tema na área do Direito, porém sob outras perspectivas: no livro de Martins Filho (2016), o conhecido magistrado analisa dados do CNJ para propor a ideia de que uma melhor formação nas “Escolas Judiciais” ou melhor “controle orientativo” das Corregedorias de Justiça seriam mais eficazes do que a atuação daquele Conselho. Uma perspectiva singular e diversa sobre a corrupção de magistrados é

Já na área da Ciência Política, a maioria dos trabalhos abordam o tema da corrupção no Judiciário sob a perspectiva do neo-institucionalismo. Interessa, a esse tipo de abordagem, analisar o desenho das instituições no intuito de verificar dispositivos que facilitam ou dificultam a ocorrência dos casos, já que as regras teriam o potencial para moldar interesse e percepções pessoais numa espécie de cálculo econômico capaz de medir a diferença entre riscos e oportunidades geradas a partir do ato desviante.

Ao tentar explicar e medir a corrupção nos casos chileno, equatoriano e peruano, Basabe-Serrano (2013) se propõe a compilar uma série de dados provenientes de diversas variáveis institucionais, procedendo uma seleção de alguns quesitos que julga mais importantes para estimular ou coibir a corrupção naqueles Judiciários. Utilizando-se de dados produzidos por instituições internacionais, como o Transparência Internacional e o Banco Mundial, o autor pondera que, apesar de uma semelhança na organização judiciária, os três casos aparecem de forma diferencial nesses indicadores de “percepção da corrupção”². A proposta do autor é explicar, ao menos em parte, a ocorrência de casos, formalizando assim, um modelo que poderia ser extrapolado para outras sociedades. Embora trate variáveis importantes, como formação profissional e difusão de informações sobre as decisões judiciais, Basabe-Serrano (2013) as toma sempre por meio da percepção de agentes, seja de entrevistados ligados ao meio jurídico, seja de índices produzidos por outras instituições.

A institucionalidade do Estado e do Judiciário também já foram consideradas em termos de propiciar ou não um ambiente facilitador da ocorrência de corrupção em relação ao “interesse” dos agentes em realidades mais distantes da nossa (ver Chakraborty, 2010, para o caso indiano; e Gong, 2004, para o caso Chinês). Esses trabalhos centraram o foco nas variáveis de *accountability* e independência do Judiciário para explicar maior ou menor ocorrência de desvios pelos magistrados. As regras de funcionamento das instituições, analisadas junto aos índices de percepção da corrupção a fim de oferecer diagnósticos e “medir” a ocorrência de casos também foi proposta de análise para a Sérvia (Begović, 2004) e para membros do antigo bloco soviético (Grødeland, 2005).

proposta por Corcioli Filho (2013), na área da criminologia e do direito penal. Através de um olhar endógeno sobre as decisões judiciais, o autor procura entender como a condição social do réu perante o magistrado influi sobre a decisão deste último – mesmo não havendo contraprestação pecuniária. Também na criminologia, Leite e Alencar (2013) analisam os dispositivos legais que preveem as punições para os magistrados, bem como a jurisprudência, procurando apontar soluções formais.

²De semelhante abordagem, para um conjunto de países da América Latina, no âmbito das reformas judiciais, ver Urribarrí (2008). Também relacionando índices de percepção da corrupção nos judiciários (da Transparência Internacional, Banco Mundial e *Freedom House*) com variáveis institucionais, ver Barret (2005).

Diferente dos trabalhos anteriores, Mühlenbrock (1997), através de uma abordagem histórica das instituições, buscou retratar a realidade chilena durante a ditadura militar – período em que o Judiciário, através da Suprema Corte, mantinha o controle político dos outros níveis jurisdicionais, garantindo uma única interpretação da lei e promovendo a impunidade aos crimes praticados por agentes do Estado. Tais práticas eram garantidas pelo sistema de recrutamento onde os juízes da cúpula do Judiciário (Suprema Corte e Corte de Apelações) eram selecionados pelo Presidente, promovendo uma centralização no recrutamento de todos os demais funcionários do sistema de justiça nas mãos daqueles tribunais, além de legar aos mesmos a capacidade de influir sobre outras instituições políticas: a cúpula indicou senadores e membros do primeiro escalão do governo. Essa centralização e concentração de poder, aliadas ao caráter restritivo da Constituição, que vedava alterações na Lei Orgânica do Judiciário sem avaliação da cúpula, produziu um ambiente objetivamente permissivo àqueles magistrados que podiam praticar atos corruptos de todo tipo, ao passo que asseguravam a manutenção dos crimes praticados no período autoritário. O recurso à história também foi utilizado por Fajardo (2002), que comparou o impacto da herança colonial sobre os índices de corrupção no Judiciário colombiano.

Deste modo, os esforços que foram produzidos no intuito de mensurar “objetivamente” a corrupção através da mobilização de índices de percepção nos parecem um tanto problemáticos, tendo em vista que se utilizam de indicadores produzidos por organismos internacionais³ que movimentam um mercado de consultoria dedicado à exportação de modelos institucionais aos países periféricos e não incluem um estudo aprofundado das especificidades da trajetória histórica e política, seja das instituições judiciais, das elites ou das corporações jurídicas. Tal dimensão nos parece imprescindível para uma tentativa de olhar mais prudente sobre o fenômeno, atentando para como aquelas especificidades surgem de forma, ora velada, ora objetiva, nas instituições de controle que tem como intuito coibir os atos desviantes de membros do Judiciário.

Nossa abordagem será diferente dos estudos anteriores, não só pelas razões expostas até agora, mas, principalmente, pela limitação imposta pelas fontes que iremos trabalhar. Chamaremos os casos abordados de “públicos” pois, uma vez que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instaura um processo para investigar e punir um magistrado, o expediente é tornado sigiloso. A imprensa oficial do Conselho costuma fornecer informações após a conclusão do processo, o que, na maioria das vezes, é repetido pela imprensa ordinária, limitando o papel do jornalismo investigativo, já que mesmo após a conclusão do expediente, seus autos não ficam disponíveis para consulta pública.

³ Sobre esse aspecto, ver; Abramo (2005), Miranda (2010) e Avritzer (2012).

6.3 AUTONOMIA E INDEPENDÊNCIA: CAMPO JURÍDICO, JUDICIÁRIO E MAGISTRATURA NOS MARCOS INSTITUCIONAIS DE 1988

A imagem corrente de distinção entre Judiciário e política não reside na origem da separação dos poderes, quando a justiça era tida como uma instituição política “plena”. Com o passar dos séculos, a progressiva profissionalização e burocratização dos agentes judiciais foram responsáveis por conformar esta imagem exterior à política, conferindo ao Poder Judiciário um local à parte no centro do Estado, transformando-o numa autoridade substancialmente distinta da política. Esse processo de “separação” envolveu um corpo de profissionais e suas relações com os demais poderes, constituindo-se numa arena de lutas simbólicas cujo objeto é o próprio modelo de Estado historicamente traçado segundo contextos particulares (Bourdieu, 2014, p. 400-459).

Os juristas, ao contrário dos políticos, e em particular os magistrados, forjam o seu tipo de capital de legitimação através da certificação estatal de seus títulos, seu “mérito” e sua “técnica” e, uma vez investidos no seu cargo, passam a carregar consigo a representação do próprio Estado. O processo de separação do Judiciário em relação à política contempla, conforme Bourdieu (1986), a formação de um espaço social específico – o campo jurídico – conformado pela autonomia relativa dos operadores do direito em relação aos outros espaços sociais. Os juristas operam, desta forma, o monopólio de “dizer o direito”, valendo-se de uma suposta competência social e técnica da qual são investidos. Partindo dessa perspectiva teórica, vamos trazer alguns aspectos institucionais celebrados pela Constituição de 1988 (CF/1988) e analisar alguns efeitos de rearranjo sobre o campo do poder no Brasil, focando no Judiciário.

A CF/1988 dotou o Judiciário brasileiro de amplas capacidades, especialmente garantindo ampla independência e autonomia. Ao dividi-lo em instâncias superiores e inferiores, com possibilidade de ingresso através da indicação política e do concurso público, respectivamente, introduziu uma espécie de paradoxo: a politização das cúpulas do Judiciário é responsável pela manutenção do status de Poder “neutro”. Segundo Sadek (2004), a mudança transcorrida em 1988 resultou em grande valorização dos órgãos de cúpula, especialmente pela criação do Supremo Tribunal Federal (STF) dedicado ao trato constitucional, e diferenciado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), o que sinalizou, formalmente, uma ampliação do Judiciário na Nova República.

Ao garantir ampla autonomia e independência ao Poder Judiciário, a CF/1988 expandiu os poderes do STF: além de declarar a constitucionalidade das leis, tratados e demais atos normativos do governo (Art. 102), julgar em recurso extraordinário as causas decididas em outros tribunais, julgar e processar o mandado de injunção⁴, cabe-lhe o julgamento originário das ações em que a magistratura compõe parte interessada (alínea “n”, inc. I, Art. 102) além da iniciativa legislativa para regulamentar o Estatuto da Magistratura (Art. 93) – dispondo sobre o ingresso e a promoção dos magistrados.

O Art. 96 do diploma confere aos tribunais a competência privativa para eleger órgãos diretivos e elaborar regimentos, prover demais cargos auxiliares da administração judiciária e propor criação de novas varas. Ainda atribui aos tribunais a proposição legislativa para a criação e extinção de cargos e a alteração da organização das divisões judiciárias. O Art. 99 assegura a autonomia administrativa e financeira do Judiciário, podendo os tribunais elaborar suas propostas orçamentárias.

Já o art. 103 da carta alargou, consideravelmente, o número de agentes aptos à proposição da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) e da ADC (Ação Declaratória de Constitucionalidade) para nove possíveis autores⁵, incluindo o Presidente da República, as Mesas do Senado, Câmara dos Deputados e Assembleias Legislativas, Governadores dos Estados e Distrito Federal, Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e, principalmente, os partidos políticos com representação no Congresso Nacional e as confederações sindicais ou entidade de classe de âmbito nacional. Tal inovação aumentou as possibilidades do poder de mediação política do Judiciário ao democratizar o acesso à cúpula deste Poder⁶.

⁴A CF/1988 trouxe vários dispositivos que ficaram dependentes de leis complementares a fim de regulamentá-los para lhes dar efetividade. O inc. LXXI do Art. 5º criou o mandado de injunção ao prever que tais dispositivos, pendentes de norma regulamentar, tornariam inviável o “exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. Uma vez acionado, o mandado de injunção pode, entre outras hipóteses, transformar o STF em “legislador suplementar”, antecipando a atuação do Legislativo (Arantes, 1997).

⁵Antes da promulgação desta carta, a única possibilidade dada era através do Procurador-Geral da República.

⁶A CF/1988 teria sido o elemento formal do que ficou popularmente conhecido no Brasil como “judicialização da política”. O inc. LXXIII do Art. 5º, define que qualquer cidadão pode propor “ação popular” que vise anular ato lesivo, por parte do Estado, ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor isento de custas judiciais. Este dispositivo, em conjunto com os artigos 102 e 103 são, segundo Avritzer (2013), os primeiros elementos de fortalecimento do Poder Judiciário depois de 1988.

A adoção de um “sistema híbrido” de controle de constitucionalidade, que preserva elementos do modelo concentrado-abstrato, proveniente do direito europeu continental, bem como a possibilidade do controle difuso-concreto, de origem estadunidense, também atua no mesmo sentido de “empoderamento” do Judiciário. Esse sistema permite que qualquer pessoa ingresse com ações de ordem constitucional em tribunais de primeira instância, reclamando da inconstitucionalidade de leis ou atos danosos em situações concretas, assim como permite aos habilitados no Art. 103 ingressarem diretamente no STF, cuja decisão, uma vez proferida, possui repercussão geral (Arantes, 1997). Dessa forma, os marcos institucionais de 1988 conferiram aos integrantes do Poder Judiciário a capacidade de agir politicamente, questionando ou paralisando atos do Legislativo e do Executivo, e ainda determinando medidas que independem dos mesmos.

Almeida (2010) chama atenção para o histórico de produção da autonomia relativa das profissões jurídicas no Brasil. No caso dos ministros do STF, nota-se, ao passar do tempo, a perda de importância da passagem pregressa na política antes do ingresso nesse tribunal, ao passo que permanece como pré-requisito constante, ao longo dos séculos, a ocupação de cargos em níveis variados da administração pública, bem como a passagem por associações corporativas, ambas se constituindo em fontes de acumulação de capital simbólico para ascender até a cúpula⁷.

Assim, intensificou-se o potencial de ação do Judiciário sobre as relações sociais, majorando sua legitimidade. Essa componente tem sido reforçada também por outros fatores (tal como a descrença crescente na representação política tradicional), cabendo salientar, ainda, que a própria instituição das carreiras de Estado atua reforçando a autonomia do Judiciário em relação ao mundo da política: uma vez que os seus representantes não são eleitos de ocasião, não seriam, em tese, objeto de turbulências políticas. Esse arranjo, a despeito de reproduzir socialmente a dominância das elites jurídicas tradicionais – através da gestão de um conjunto de capitais herdados de notáveis grupos de famílias ligados à administração estatal, bem como da apreensão do direito como tecnologia de conservação da ordem social – acaba por reforçar a posição “neutra” do Judiciário.

Quanto à magistratura, o marco legal de 1988 adotou o modelo burocrático de recrutamento e deixou para o Judiciário decidir, autonomamente, sobre a seleção dos membros e gestão da carreira. O Art. 93 da CF/1988 exige a aprovação em concurso público de provas e de títulos para o ingresso na carreira da magistratura, além de disciplinar a promoção por antiguidade ou merecimento, estipulando

⁷ Trata-se da ambivalência do espaço judicial: ao mesmo tempo em que o jurista precisa de capital político para ascender à condição de elite jurídica, este espaço busca sempre garantir sua autonomia em relação aos outros poderes. Para mais detalhes, ver Engelmann (2013).

critérios “objetivos” de avaliação de desempenho – constituindo um sistema de padrões hierárquicos institucionalizados. O Art. 94 prevê, ainda, a ocupação de um quinto das vagas dos tribunais federais e dos Estados por membros do MP e de advogados de “notório saber jurídico”. Em ambos os casos, a indicação é por listas elaboradas por entidades de classe, compostas de seis nomes. Já o art. 95 garante a vitaliciedade, e a perda do cargo, uma vez cumprido o estágio probatório, só se dá mediante sentença judicial transitada em julgado – o mesmo já previsto na Lei Orgânica da Magistratura (LOMAN), de 1979.

Pacheco (2007) enfatiza alguns problemas na realização prática desse modelo de seleção: os concursos não estariam sendo bem conduzidos uma vez que não garantem a seleção dos mais capacitados e não preveem um treinamento prévio à investidura no cargo. “Faltante, ainda, um estágio probatório cuidadosamente programado e estruturado – precedente ao vitaliciamento, no qual o futuro juiz obtenha formação inicial para a carreira a seguir” (Pacheco, 2007, p. 7). Para o autor, o quadro que se coloca, desde o concurso até o início da atuação da carreira judicante, é marcado pelo excesso de improviso e seria responsável por “[...] gerar magistrados autoritários, formalistas e isolados, até mesmo com insuperáveis dificuldades de relacionamento [...]” (Pacheco, 2007, p. 8).

Tal mecanismo de seleção, em conjunto com os altos salários e o prestígio da magistratura, teria incentivado, nos dias atuais, segundo Silveira (2017), a formação de um mercado gigantesco de “cursinhos preparatórios”, cujo objetivo principal é fornecer aos candidatos o mero aprendizado da lei, tendo como fim, unicamente, a aprovação no concurso. Para esse autor, o mecanismo favorece uma lógica que desconsidera a função cotidiana do juiz, não privilegiando os conhecimentos mais úteis para a atividade prática da carreira e selecionando aqueles candidatos que se adaptam melhor ao tipo de questão que é posta nas provas, cuja solução, muitas vezes, exige, unicamente, a memorização de “macetes”.

O perfil social do magistrado brasileiro também já foi discutido em alguns trabalhos. Vianna *et al.* (1997), a partir da aplicação de *surveys* que abrangeram cerca de 30% dos magistrados na época, destacou algumas alterações na característica dessa população: os juízes entram cada vez mais cedo na carreira, compõem-se, crescentemente, de mulheres, e verifica-se uma tendência ao incremento da participação de setores educados da alta classe média. Ao mesmo tempo, diminui a população proveniente de camadas baixas da classe média e de setores “subalternos”. Os autores sugerem a existência de uma “reapropriação” desta atividade por setores mais qualificados, de origem social mais elevada, típico de “novas elites”, que devem o sucesso de sua trajetória familiar ao ingresso no curso superior. O nível de escolaridade do pai e do avô possui alta correlação com o ingresso na magistratura, assim como a vinculação profissional dos familiares à alta administração pública.

Para Vianna *et al.* (1997), há uma espécie de transformação social da carreira de magistrado em termos históricos. O que outrora despertava atenção por uma aura de notabilidade, agora traduz-se na formação de um *corpus* profissional: “Desse modo, pode-se dizer que o prestígio do magistrado emana mais da posição particular que o Poder Judiciário detém no âmbito do Estado, do que de seus atributos individuais” (Vianna *et al.*, 1997, p. 129). Cabe, ainda, trazer outro dado interessante levantado pelo autor: os juízes desejavam, na época, a exclusividade dos tribunais para selecionar a entrada em segunda instância, assim como eram contra qualquer tipo de controle, seja interno ou externo, sobre suas atividades⁸.

Posteriormente, outra pesquisa semelhante foi reeditada por Sadek (2006), trazendo dados próximos aos retratados pelo trabalho anterior. Vale ressaltar a indicação de que quase metade da população entrevistada possuía, naquele tempo, familiares em carreiras judiciais, sendo entre esses, a maioria na própria magistratura (Sadek, 2006, p. 29). A autora também produziu níveis de percepção dos juízes quanto ao funcionamento da justiça e outras questões conjunturais. Gostaríamos de destacar a opinião dos juízes referente ao “dever da imparcialidade”, cuja avaliação piora à medida que subimos na hierarquia do Judiciário, tendo o STF como a instância pior avaliada. O índice chega aos 58,5% de “bom” quando o alvo são os tribunais estaduais, traduzindo um pouco da proporção entre a população, maior na justiça estadual de primeira instância (Sadek, 2006, p. 42). De acordo com a autora, a maioria dos magistrados desejava alterar a composição do STF para que o mesmo fosse composto apenas por membros da magistratura, além de desejar a extinção da regra do quinto constitucional.

6.4 A REFORMA DO JUDICIÁRIO E A TENTATIVA DE CONTROLE SOBRE A MAGISTRATURA

Antes de analisarmos a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 45 de 2004, é preciso destacar que a tentativa de controlar o Poder Judiciário é um processo mais longo e antigo no debate político. Ainda no período autoritário, a EC nº 7 de 1977, já previa a criação de um Conselho Nacional da Magistratura com atribuições disciplinares.

⁸No caso do controle interno, a maioria era relativa, já em relação à possibilidade de controle externo, 81,1% eram contrários (Vianna *et al.*, 1997, p. 286). Os dados foram coletados quase dez anos antes da reforma do judiciário que implementou o CNJ.

Na transição para a democracia, o tema fora reeditado pela Comissão Afonso Arinos e, posteriormente, também foi alvo de disputa na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), entre 1987 e 1988. Muitas lutas foram travadas, no âmbito da ANC, em torno da possível criação de uma instituição que tivesse atribuições de controle sobre o Judiciário, o que foi notável pela apresentação de vários projetos com inúmeras emendas. A criação de um Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como órgão externo ao Judiciário, era tida por muitas lideranças políticas como contrapartida justa em relação à grande autonomia que fora prevista ao Judiciário pelos constituintes.

Do lado das corporações de profissões jurídicas, houve uma divisão clara entre os advogados, representados pela OAB, e as associações de juizes. Enquanto os primeiros eram favoráveis à criação do Conselho como órgão externo, os últimos eram ferrenhamente contrários, demonstrando sua insatisfação através de um movimento que ficou conhecido como “dia do protesto” – quando vários magistrados registraram sua insatisfação em atas de julgamento que eram enviadas ao presidente da ANC – marcando posição contra a criação do conselho. A nova Constituição foi promulgada, à 5 de outubro de 1988, sem qualquer previsão de um órgão de controle sobre os magistrados.

Na década de 1990, foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) (nº 96 de 1992), introduzindo a questão da reforma do Judiciário e trazendo, novamente, ao debate, a criação do CNJ. No entanto, a aprovação da reforma, dada pela EC 45/2004, só foi ocorrer doze anos depois de lutas e impasses, em um ambiente político diferente após a virada do século. Para Engelmann (2015), as elites jurídicas galgaram grande sustentação na preservação de seus interesses corporativos, demarcando sua posição “em defesa do Estado” e contra o modelo de reforma do Judiciário legitimado internacionalmente, consonante com as concepções neoliberais. Essa posição compartilhada entre os magistrados já ficara registrada por várias decisões judiciais, contrárias ao Executivo, em sentenças que discutiam matérias relevantes nas políticas de privatizações (Ballard, 1999). De acordo com Engelmann (2008), muitos conflitos entre as diversas categorias de profissionais do Direito marcaram o debate sobre a reforma, especialmente entre as carreiras ligadas ao Estado, cuja formação internacional era concentrada em países como Espanha, Itália e Portugal, em oposição às carreiras que internacionalizavam sua formação em países de modelos institucionais mais voltados para o mercado.

Entre a proposição da PEC 96/1992 e a aprovação da EC 45/2004, diversas soluções técnicas foram apresentadas para criar um texto que fosse de agrado às diversas correntes políticas e corporativas. Segundo Falcão (2005), tal embate era claro em demonstrar que o problema não era de adequação de dispositivos, mas

sim de estratégia política, condição imprescindível para criar um acordo que fosse passível de aprovação no Congresso. A situação somente mudou com um cenário político mais favorável no início da primeira administração do Partido dos Trabalhadores (PT), quando a reforma obteve sucesso. Aquele governo havia criado a Secretaria da Reforma do Judiciário atrelada ao Ministério da Justiça – contrariando as associações da magistratura – o que ocorrera ao mesmo tempo em que sucedeu trocas na cúpula do Poder Judiciário.

A atuação singular de agentes importantes nesse processo também constituiu importante movimento para aprovação da reforma, e suas declarações dão ideia das dificuldades que foram impostas pelas corporações de magistrados ao sucesso da reforma e da formalização de um órgão de controle. Diante da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003, membros do Judiciário ficaram atônitos com a declaração do então Presidente: “É preciso saber como funciona a caixa preta deste Poder que se considera intocável [...] as instituições foram feitas para servir às pessoas e não se servir das pessoas” (Presidente..., 2003).

A declaração, que ficou conhecida popularmente pela expressão “caixa preta do Judiciário”, rapidamente mobilizou respostas contundentes de membros da cúpula do Judiciário, bem como das associações corporativas. Segundo o então presidente do STJ, a criação de um órgão desse tipo poderia ferir cláusulas pétreas da CF/1988 em relação à independência dos três poderes: “Sempre defendi a necessidade de o Judiciário ter um controle, desde que seja feito por representantes do próprio Poder”, alegando que a tese do insulamento do Judiciário estaria equivocada, pois o mesmo “realiza julgamentos públicos”. Já o presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) apostou na falta de experiência do mandatário ao cometer o que, segundo ele, tratava-se de uma “descortesia”: “Acho que foi uma inadvertência do presidente da República [...] O governo deveria se empenhar na reforma do Judiciário ao invés de fazer discurso” (Agência Estado, 2003).

A indignação não restou traduzida apenas em declarações midiáticas: o Ministro Gilmar Mendes (STF) aceitou um “Pedido de Interpeleção” capitaneado por juizes e desembargadores do Paraná que se consideravam ofendidos pela declaração do chefe do Executivo. Lula teve quarenta e oito horas para responder em juízo por suas declarações. Após as alegações da defesa do então Presidente, o STF recuou e arquivou o processo (Supremo Tribunal Federal, 2003). No entanto, restava sinalizado que o Judiciário não aceitaria de bom grado qualquer projeto que instasse o seu próprio controle.

De acordo com Carvalho e Leitão (2013), ao final da querela, o Supremo saiu fortalecido como instância centralizadora da administração política do Ju-

diciário, o que ficou demonstrado por sua capacidade de dirigir o recém-criado CNJ, além dos mecanismos processuais que aumentaram a sua jurisdição – súmula vinculante e repercussão geral dos recursos – consolidando seu papel na nova estrutura institucional reformada.

6.5 AS ATRIBUIÇÕES DISCIPLINARES DO CNJ: POSSIBILIDADES DE CONTROLE SOBRE OS JUÍZES?

As reformas dos Judiciários na América Latina surgem como resposta ao modelo de Estado que é implementado após a redemocratização, quando políticas orientadas em relação ao mercado, junto a uma posição forte do Executivo, acabaram por tolher as possibilidades de veto do Judiciário, prejudicando, assim, sua independência (Santiso, 2003). No entanto, no Brasil, a situação ocorre fora desse paradigma: a reforma e o CNJ aparecem motivados pela falta de controle sobre as atividades daqueles Poder. Conquanto a Constituição tenha dotado o Judiciário de independência e autonomia, a mesma foi omissa em relação ao seu controle, transparência e *accountability*.

A combinação desses fatores – grande autonomia e falta de controle – implicou em consequências indesejáveis: além de incentivar o insulamento das instituições e atrasar mudanças, acabou por afetar, negativamente, a prestação de serviços ao cidadão através de uma justiça demasiado lenta. Também importa salientar que a inexistência de controles mais efetivos acabou por subverter o caráter positivo da autonomia institucional já que favoreceu a captura dos tribunais aos interesses corporativos dos seus membros.

Após mais de uma década de funcionamento, o Conselho trouxe inovações importantes em termos de indicadores sobre o funcionamento dos tribunais, mormente, em relação ao desempenho processual. Ao contrário, porém, em termos de *accountability*, não obteve o mesmo grau de sucesso. Segundo Filgueiras (2013), para contemplar essa questão seria preciso focar em dois aspectos: aprimorar os mecanismos de controle (a fim de obter um arranjo institucional que fosse capaz de monitorar e aplicar sanções aos agentes desviantes), assim como priorizar a efetiva publicidade dos processos. Os dados levantados em nossa pesquisa, no entanto, sugerem que esses pré-requisitos não foram contemplados pelo CNJ.

A Emenda nº 45 coloca o Conselho como órgão interno do Judiciário, sendo a maioria da sua composição recrutada de forma endógena (60%), com origem nas cúpulas desse Poder, além de sua direção ser exercida pelo presidente do STF. Também compõe essa maioria, ministros do STJ e do Tribunal Superior do Trabalho (TST) – indicados pelas respectivas cortes – além de desembargador e juiz de tribunal estadual – indicados pelo STF – e juízes federais e do trabalho escolhidos por seus tribunais de origem⁹.

Quanto ao elenco exógeno do Conselho, 40%, é formado pelos conselheiros “não-juizes”. São membros do Ministério Público (MP), um da União e outro estadual, dois advogados escolhidos pela OAB e, ainda, dois cidadãos com “notório saber jurídico e reputação ilibada”, indicados pelo Congresso (um da Câmara e outro do Senado). Segundo Franco (2015), o vínculo associativo na atuação de chefe de corporações profissionais é um requisito importante para o ingresso no Conselho, independente da carreira de origem.

Além das atribuições administrativas e financeiras do Judiciário, também compõe a atuação do CNJ, a regulamentação e fiscalização das atividades dos membros do Poder, devendo o Conselho receber e apurar as reclamações contra os juízes, as quais podem ser erigidas por qualquer cidadão (Brasil, 1988, art. 103-B; Conselho Nacional de Justiça, 2011b, art. 9). A forma mais “poderosa” para apurar irregularidades dos magistrados ocorre pela instauração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD). O Conselho tem a prerrogativa de avocar (trazer para si) processos em andamento nas corregedorias internas dos tribunais e ainda revisá-los, até um ano após o seu termo. Quem recebe as reclamações e exerce a “inspeção e correição geral” é o Ministro-Corregedor que, dentre o elenco, é sempre o ministro do STJ.

Apesar do CNJ ser um órgão interno do Poder Judiciário e as suas competências disciplinares se restringirem à esfera administrativa, a magistratura não aceitou pacificamente tais atribuições. Quando da sua criação, o presidente da AMB lamentou o que chamou de “ênfase” disciplinar do Conselho, reclamando que parte dos seus membros são “estranhos à atividade judicante” (Collaço, 2006, p. 8).

Dando continuidade à posição inconformada da AMB em relação ao CNJ, ocorre o episódio que mais marcou essa insatisfação: a ADI nº 4638. Ajuizada por aquela entidade dois meses após a publicação, pelo Conselho, da Resolução nº 135 de 2011 – que uniformizava as normas para instauração dos PADs – a ADI 4638

⁹ Apesar de 60% dos conselheiros serem do Judiciário, eles podem ter carreira inicial fora da magistratura, como os membros do STF (que são indicados pelo chefe do Executivo) e do STJ (pelo menos 1/3 são advogados ou membros do MP), ou ainda os que têm origem noutros tribunais onde se aplica a regra do quinto constitucional. No entanto, uma vez que ingressam nessas cortes, eles passam à condição de magistrados.

questionava a constitucionalidade das competências disciplinares do Conselho. Segundo a AMB, o CNJ não teria competência para aplicar penalidades, muito menos de criar regras a serem seguidas por outros tribunais que teriam a prerrogativa sobre o controle disciplinar dos seus membros.

De forte cobertura midiática na época, a resposta da então Ministra-Corregedora, Eliana Calmon, fora alvo de inúmeras reportagens. Ao propagar publicamente que a revisão das possibilidades punitivas do Conselho seria um incentivo à impunidade, Calmon ficou conhecida nacionalmente por afirmar a existência dos “bandidos de toga” em entrevista transmitida pela televisão (Calmon, 2011). A então corregedora não poupou palavras para demonstrar sua insatisfação com a ADI 4638: além de questionar a idoneidade de seus colegas, tornou pública a resistência do Judiciário para investigar os seus membros, assim como o caráter brando das penalidades que dispunha para punir os desviantes – especialmente quanto à aposentadoria compulsória, o “máximo” que o Conselho pode aplicar em termos punitivos aos magistrados – além dos esforços empreendidos pelos acusados a fim de atrasar as investigações e o desenvolvimento do processo. Calmon criticara, ainda, o STF, por conceder decisões suspendendo ou anulando sanções conferidas pelo Conselho.

A polêmica foi amplificada pela AMB que, através do seu presidente, acusou a corregedora de desrespeitar a Constituição e o Supremo, demonstrando arrogância e desrespeito às leis (Siqueira, 2011). Do lado do STF, a resposta veio em nota lida pelo seu presidente em abertura à 135ª sessão plenária do CNJ e subscrita por “todos os senhores conselheiros” (o presidente do Conselho é o mesmo do STF). Cezar Peluso criticou Calmon por ofender, de forma “generalizada e leviana”, o Judiciário e a magistratura, promovendo o descrédito da instituição “perante o povo” (Conselho Nacional de Justiça, 2011a). Do lado do campo político tradicional, membros da Câmara e do Senado saíram em defesa de Calmon, publicando notas em favor da corregedora e pela manutenção das possibilidades punitivas do Conselho, dando pistas do eterno jogo político entre os Poderes¹⁰.

A questão só é resolvida – ao menos até o momento¹¹ – quando, no ano seguinte, o STF conclui pela “competência concorrente” do Conselho na matéria “correicional”, ou seja, o CNJ pode instaurar e resolver processos disciplinares independentemente das corregedorias dos tribunais, sem prejudicar a possibilidade atuação das mesmos nesses assuntos.

Uma vez que o Ministro-Corregedor recebe uma reclamação contra algum membro do Judiciário, pode encaminhá-la de três maneiras: pelo indeferimento

¹⁰ Um compilado de notas divulgadas por diversas corporações de magistrados, tribunais, associações diversas, deputados e senadores, pode ser lido em Declaração... (2011).

¹¹ A decisão foi repetidamente questionada.

– e posterior arquivamento do pedido; pelo encaminhamento à corregedoria local do tribunal onde atua o reclamado; ou ainda, pode promover a apuração do caso, notificando o reclamado a prestar esclarecimento junto ao Conselho. Uma vez optando pela última possibilidade, se concluir que pode existir ato irregular do magistrado, o Corregedor propõe ao plenário do CNJ a instauração do PAD – um dos vinte e um tipos processuais que podem tramitar no Conselho¹².

Uma vez que o processo resulte contrário ao juiz é aplicada alguma penalidade prevista na LOMAN, desde a mais leve – a advertência – até a punição “maior”, a aposentadoria compulsória (no caso dessa última, assim como no caso do magistrado ser posto em disponibilidade, ele segue recebendo vencimentos proporcionais ao tempo de serviço). Embora o art. 47 daquela lei prevesse a demissão de juízes vitalícios, a CF/1988 não recepcionou essa possibilidade, restando a chance de demissão restrita aos magistrados que ainda não garantiram a vitaliciedade (concedida após dois anos de exercício da função), ou ainda, em caso de sentença transitada em julgado na esfera criminal – o que foge às competências do Conselho. Se o PAD concluir com as penalidades de disponibilidade ou aposentadoria compulsória, o CNJ envia os autos do processo ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União (ou às procuradorias estaduais) para que ajuízem ação penal, se for o caso. Somente a partir da condenação transitada em julgado daquela ação é que os salários podem deixar de serem pagos.

Em nosso levantamento, analisamos dados processuais do CNJ entre os anos de 2007 e 2017. Nesse interregno, o Conselho tramitou o total de 69.543 processos, dentre os quais, 54.077 eram de matéria correicional: avaliavam supostas faltas ou desvios de conduta dos magistrados. A distribuição de ocorrências conforme a classe processual se deu conforme o quadro a seguir:

¹² Não há prazo estipulado entre o recebimento da reclamação e a instauração do processo, no entanto, o mesmo prescreve após cinco anos. Uma vez no plenário, os conselheiros podem optar por seu arquivamento ou por sua instauração – nesta hipótese, o requerido possui quinze dias para apresentar defesa prévia.

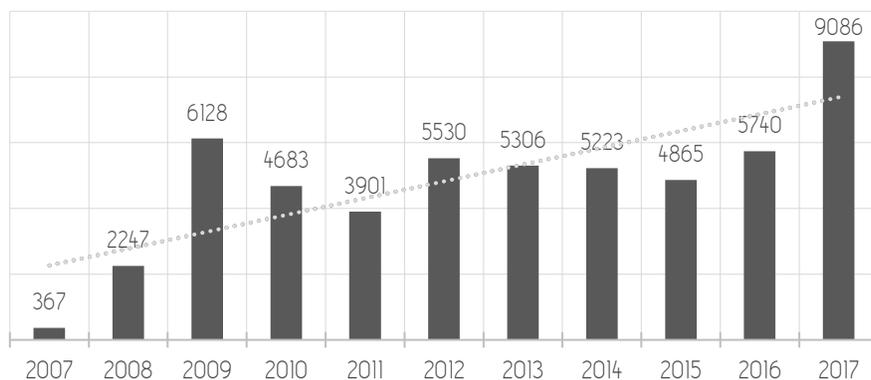
Quadro 1 – Processos de competência correicional instaurados no CNJ entre 2007 e 2017, segundo a classe processual

CLASSE PROCESSUAL	OCORRÊNCIAS
Representação por excesso de prazo	26.214
Pedido de providências	16.384
Reclamação disciplinar	10.531
Revisão disciplinar	448
Sindicância	229
Pad em face de Magistrado	118
Inspeção	74
Correição ordinária	45
Avocatória	34
TOTAL	54077

Fonte: Elaborado a partir de Conselho Nacional de Justiça, 2018,

É possível observar no quadro 1 que, apesar do total de processos correicionais dessa série representarem mais de 75% do total de processos que tramitaram nesses anos, apenas 118 deles são da classe que define o PAD – única que pode resultar em penalidade significativa. O gráfico 1 traz o número de processos novos de matéria correicional, abertos, ano a ano, apontando uma tendência de aumento.

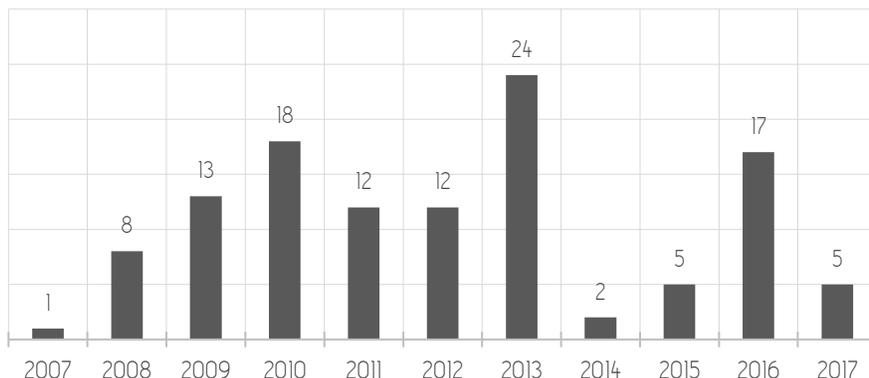
Gráfico 1 – Incremento de processos correicionais CNJ, por ano, entre 2007 e 2017



Fonte: Elaborado a partir de Conselho Nacional de Justiça, 2018.

Quanto ao tempo de tramitação, os processos correicionais tiveram uma duração média anual entre 3 a 7 meses na série analisada, porém segundo esta publicação do CNJ, a duração média dos 118 PAD em face de magistrado instaurados pelo Conselho, entre 2007 e 2017, é de 935 dias, o que corresponde a mais de 31 meses. O gráfico 2 traz o incremento do número de PADs abertos por ano.

Gráfico 2 – Incremento de processos administrativos disciplinares (PAD) em face de magistrado no CNJ, por ano, entre 2007 e 2017



Fonte: Elaborado a partir de Conselho Nacional de Justiça, 2018.

No decorrer do período que analisamos, foram julgados 115 PADs, dentre os quais, a grande maioria (85) terminaram com a aplicação de alguma penalidade ao acusado. O quadro 2 traz a distribuição dessa ocorrência em relação ao tipo de penalidade que fora aplicada.

Quadro 2 – Distribuição das penalidades em PADs julgados pelo CNJ, entre 2007 e 2017

PENALIDADE APLICADA	OCORRÊNCIAS
Advertência	5
Censura	11
Remoção compulsória	4
Disponibilidade	8
Aposentadoria compulsória	57
TOTAL	85

Fonte: Elaborado a partir de Conselho Nacional de Justiça, 2018.

Assim, temos que a maioria dos PADs que concluíram pela punição do magistrado terminou com a penalidade de aposentadoria compulsória. Entretanto, dentre esses, apenas 2 tiveram sentença condenatória – ao menos até meados do ano de 2018, quando finalizamos a coleta dos dados¹³.

Deste montante de processos, nosso olhar se concentrou naqueles em que foi aplicada a pena de aposentadoria compulsória. Há uma razoável divergência entre os números apresentados pelo Conselho em seu relatório oficial e a população de magistrados que fora, efetivamente, aposentada compulsoriamente pelo Conselho¹⁴.

Em nosso levantamento, conseguimos mapear um total de 42 PADs, 6 Revisões Disciplinares e 3 Avocações (totalizando 51 processos) que aposentaram um total de 60 magistrados durante a conclusão de 65 julgamentos no CNJ. Em dois casos, o mesmo magistrado foi punido em três processos diferentes e em um caso foi punido duas vezes. Dos 60 que receberam a penalidade, somente um conseguiu reverter essa decisão no Supremo. Para montar esse banco de dados, cruzamos informações disponibilizadas de forma parcial pelo Conselho através da pesquisa exaustiva na internet, pois não é possível acessar os autos em seu inteiro teor – alguns processos omitem até mesmo o nome do condenado, trazendo apenas as iniciais¹⁵. Assim, foi necessário um trabalho minucioso através de vários veículos de imprensa (Vieira, 2019, p. 78-80 e 106-109).

O quadro 3 traz o número de julgamentos (e não da população), por ano, que terminaram com a penalidade de aposentadoria compulsória no CNJ:

¹³ Para a situação daqueles punidos na esfera criminal, ver Cury (2018).

¹⁴ O relatório de 2018 do CNJ (que traz dados até 2017), apresenta 57 PADs que aposentaram magistrados, porém, tal número desconsidera outros tipos de processos que também concluíram com a penalidade máxima, como as revisões disciplinares – revisão de julgamentos das corregedorias locais – e as avocações – processos em curso nas corregedorias que foram tomados pelo Conselho. Também há casos em que um único processo traz mais de um acusado – como o PAD 0001922-91.2009.2.00.0000, que terminou com 10 juízes aposentados – esse tipo de ocorrência é considerada pelo CNJ como sendo processos diferentes, um para cada magistrado penalizado. Também há casos em que o mesmo juiz foi aposentado mais de uma vez, em diferentes processos.

¹⁵ Em contato com o Conselho, tivemos a informação de que o acesso aos processos seria garantido através do sistema de processos eletrônicos. No entanto, em todos os casos desse tipo, tal sistema não retorna resultados, mesmo tendo o código exato de cada processo. Num segundo momento, o órgão informou que os processos são “sigilosos” – mesmo após transcorrido seu término. Ainda que vários pedidos nossos, embasados na Lei de Acesso à Informação, foram formalizados em terceira tentativa, nenhum deles obteve sucesso. Para mais detalhes dessa trama, ver: Vieira, 2019, p. 78-80.

Quadro 3 – Julgamentos conclusos no CNJ com a aplicação da penalidade aposentadoria compulsória de magistrado, por ano¹⁶

ANO	JULGAMENTOS CONCLUSOS COM APOSENTADORIA COMPULSÓRIA
2008	1
2009	4
2010	19
2011	4
2012	6
2013	12
2014	2
2015	4
2016	4
2017	9
TOTAL	65

Fonte: Banco de dados do autor.

É possível notar que o ano em que ocorreu o maior número de julgamentos terminados em aposentadoria compulsória foi justamente o imediatamente anterior ao da Res. 135/2011 e da ADI 4638, ajuizada pela AMB, que buscava questionar a constitucionalidade das competências disciplinares do CNJ, de modo que é razoável estabelecer a relação entre estes fatos para além da mera coincidência.

A distribuição por tribunal de origem dos magistrados punidos demonstra que, em 39 julgamentos, eles atuavam na primeira instância (60%), e em 25, na segunda instância. Apenas 1 julgamento condenou um membro de tribunal superior (do STJ). Quanto à distribuição por esfera de competência, a ampla maioria dos casos (53) tem origem na justiça dos estados (81,5%). Os outros casos provêm da justiça do trabalho e da justiça federal (Vieira, 2019, p. 82-84).

¹⁶ Esses dados contemplam as ocorrências desde a criação do Conselho até o ano de 2017. O primeiro caso de aposentadoria data de 2008.

Já em relação aos dispositivos legais que foram elencados nos processos para punir os magistrados, é importante ressaltar que são referências normativas bastante indefinidas e que versam sobre princípios gerais a serem observados na atividade judicante. A infração mais ocorrente (29 vezes), diz respeito ao inciso I, art. 35 da LOMAN, que trata do dever de “cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício”. Já o inc. VIII, segundo mais frequente (23 vezes), dispõe sobre a “conduta irrepreensível na vida pública e particular” do magistrado.

Tendo em vista o caráter vago dos dispositivos que embasaram as apontadorias compulsórias, tratamos de classificar as ocorrências segundo a motivação principal que foi veiculada pela imprensa ao tratar esses casos (quadro 4). É importante ressaltar que, na grande maioria dos casos, as notícias surgem somente após o término do julgamento. Isso se deve às características próprias do campo jurídico brasileiro e da forma singular que resolvem seus conflitos internos. Diferente do campo político, onde os casos de corrupção são conduzidos por meios investigatórios próprios da política (como as comissões parlamentares de inquérito), cada evento sendo amplamente coberto pela imprensa, onde qualquer fato novo faz emergir novas declarações públicas dos agentes (ataques, ameaças, explicações, defesas, etc.) e produz sucessivos episódios que compõem o “escândalo” midiaticizado – permitindo a imprensa ser parte componente da trama à medida que os jornalistas passam a investigar novos elementos, incrementando o fato original, no campo jurídico, ao revés, há uma espécie de “curto-circuito” na produção de informações.

Essa falta de publicidade, explicada pelo sigilo total durante a tramitação dos processos que investigam os magistrados (nos casos acima o segredo é mantido de forma indeterminada), reduz a margem de manobra do campo jornalístico: na persecução dos objetivos propriamente midiáticos – tais como maiores índices de audiência, lucratividade, concorrência e difusão das matérias – a ação da imprensa se torna limitada¹⁷.

¹⁷ Basta fazer uma busca em torno do tema para comprovar: enquanto é muito mais intensa a produção de manchetes sobre os “escândalos” da política, havendo considerável produção de literatura à respeito, inclusive livros de jornalismo investigativo que “narram” esses acontecimentos, no caso do Judiciário, poucos jornalistas se engajam nessa problemática, como é o caso de Frederico Vasconcelos: seu blog, especializado na crítica ao Judiciário, e suas publicações sobre alguns casos de desvio já lhe renderam alguns processos judiciais ajuizados por magistrados que se sentiram ofendidos em sua honra. Para mais detalhes, ver Leoratti(2019),Schiavon (2009), e Vasconcelos(2005).

Quadro 4 – Ocorrências por conteúdo principal veiculado nos casos de aposentadoria compulsória

CONTEÚDO PRINCIPAL	OCORRÊNCIAS
Parcialidade	18
Desvio de recursos	15
Venda de decisões	10
Vários*	6
Negligência	4
Comportamento desrespeitoso	2
Demora excessiva	2

Fonte: Banco de dados do autor. *Não foi possível identificar um conteúdo principal, havendo sempre dois ou mais tipos.

Além das motivações acima, ainda figuram como conteúdo: associação com o tráfico internacional de drogas, relação sexual com menor de idade, assédio, nepotismo, grilagem, repasse de informações sigilosas, prisão ilegal e nomeação ilegal de funcionário – todos com uma ocorrência cada. Na grande maioria dos casos (61), o desvio é diretamente ligado à função judicante – somente 4 casos poderiam ser imputados a qualquer outro cidadão. Em pelo menos 25 casos foi elucidada a recepção de valores monetários em troca de atos do magistrado (desvio de recursos e venda decisões). Apenas em 4 ocorrências há explícita ligação com o meio político.

Já quanto às votações que resultaram nesse tipo de penalidade, a maioria (67,7%) sucedeu através da unanimidade. Quando se deu por maioria, os votos discordantes – em favor do réu – a maior parcela (61%) foi proferida pelo elenco endógeno – os conselheiros com origem na magistratura.

A composição majoritária do Conselho, com origem da magistratura, possui efeitos que perpassam a instituição, não apenas no seu aspecto prático e objetivo, demonstrado pelas votações, mas também em torno do simbolismo. Recentemente, na gestão de Ricardo Lewandowski – que ocupou cargos de indicação política na administração após fazer carreira na magistratura – foram publicadas duas portarias (números 29 e 30, de 2015) que criaram “conselhos consultivos” compostos por associações corporativas da magistratura e pelo colégio de presidentes de tribunais de justiça. Segundo Vasconcelos (2015), as entidades representativas da magistratura teriam sequestrado o Conselho, demarcando a posição do corporativismo sobre a instituição.

6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CORPORATIVISMO FORTE E CONTROLE FRACO

O objetivo principal desse capítulo é suscitar alguns elementos sobre um tema ainda pouco explorado pelas ciências sociais no Brasil. Partindo do noticiário contemporâneo sobre a corrupção no Judiciário, trouxemos algumas análises internacionais que se debruçaram sobre o tema, apontando os limites impostos ao alcance daqueles trabalhos pela forma e propósito de como são construídos.

Nosso esforço propõe, como elemento relevante a ser levado em conta sobre o tema, a análise da construção histórica dos marcos institucionais do Judiciário, a partir de 1988, explorando o debate desempenhado por agentes do campo político e por lideranças da magistratura brasileira, parte relevante das elites judiciais. Foi possível notar, desde as discussões em torno da Constituinte, a forte posição corporativista da magistratura que, haja vista a grande autonomia que fora legada ao Judiciário pela CF/88, não suportou a tentativa de parte dos constituintes para o estabelecimento de um órgão de controle do Judiciário, posição que só mudou após mais de uma década de lutas e mediações no ambiente político nacional.

Embora a Emenda 45 tenha conseguido implementar uma instituição de controle, a mesma fora constituída, na prática, de forma distinta dos desejos expressos por lideranças políticas da ANC: o caráter interno do Conselho Nacional de Justiça, acabou por reforçar a influência das corporações de juízes sobre as práticas disciplinadoras do Conselho. Isso pode ser demonstrado, não só pelos indicadores processuais – que denotam uma ínfima parcela de penalidades de pouca relevância – assim como nas restrições à publicidade das informações em torno dos casos. O quadro de baixa transparência e controle minguaado é reforçado pela incapacidade do Conselho de impor sua autoridade às corregedorias internas dos tribunais, que continuam podendo instaurar processos e “punir” magistrados sem que isso seja traduzido em qualquer indicador ou, ainda, sem que haja repercussão na imprensa – uma vez que essas corregedorias não são obrigadas a adotar procedimentos de publicidade.

Outros efeitos dos constrangimentos sociais impostos ao funcionamento do campo jurídico brasileiro também podem ser notados pelos vários episódios que deixaram clara a posição corporativa dos juízes, seja por declarações na imprensa, seja por meios objetivos, como no episódio da ação ajuizada pela AMB, contestando as competências disciplinares do Conselho. Tais acontecimentos fizeram transparecer o “espírito de corpo” dos juízes, o que é reforçado pelo mecanismo de recrutamento – ineficaz em termos de selecionar os melhores – que atua

reforçando a elitização da carreira, uma vez que o sucesso obtido na aprovação do concurso público se transmuta em uma espécie de “troféu”, conferindo prestígio quase nunca questionado combinado com a certeza de um trabalho altamente independente das flutuações políticas e do controle público.

Com a análise dos casos públicos de corrupção que foram alvo de PADs conclusos com a aposentadoria compulsória, temos que, embora componham uma ínfima parte dos processos correicionais, uma vez ocorrida a instauração do PAD, a probabilidade de que o juiz seja aposentado é superior a 67%. A relação entre esses indicadores sugere que o CNJ poderia negligenciar os casos até um limite em que a gravidade dos mesmos seja suficientemente grande para instaurar o processo e “penalizar” o magistrado, e assim, aposentando-o. Resta avaliar, contudo, quais outros imperativos influenciam a baixa quantidade de instauração desses processos, assim como a quase irrelevante quantidade de casos processados pela justiça criminal.

A aposentadoria compulsória possui, inegavelmente, um caráter brando, se tratando de possibilidade punitiva máxima do Conselho, o que resulta em óbvios efeitos na incidência dos casos, assim como demonstra a debilidade das competências do CNJ: enquanto órgão de controle, não tem condições de reverter o quadro institucional de baixa *accountability* do Judiciário brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, C. W. Percepções Pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 73, p. 33-37, nov. 2005.

AGÊNCIA ESTADO. Juízes reagem a declarações de Lula sobre "caixa preta" do Judiciário. *Estadão*, São Paulo, 22 abr. 2003. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,juizes-reagem-a-declaracoes-de-lula-sobre-caixa-preta-do-judiciario,20030422p37106>. Acesso em: 31 out. 2018.

ALMEIDA, F. *A Nobreza Togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ARANTES, R. B. *Judiciário e Política no Brasil*. São Paulo: Sumaré/FAPESP/Educ, 1997.

ARCOVERDE, L. Justiça de SP manda ex-juiz Rocha Mattos para o regime semiaberto. *G1*, São Paulo, 4 fev. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/02/04/justica-de-sp-manda-ex-juiz-rocha-mattos-para-o-regime-semiaberto.html>. Acesso em: 15 set. 2020.

ASÍS, M. G. La Corrupción Judicial. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, n. 20, p. 93-96, jan./abr. 2001.

AVRITZER, L. Índices de Percepção da Corrupção. In: AVRITZER, L. et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012. p. 423-427.

AVRITZER, L. Judicialização da Política e Equilíbrio de Poderes no Brasil. In: AVRITZER, L. et al. *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 215-220.

BALLARD, M. The Clash between Local Courts and Global Economics: The Politics of Judicial Reform in Brazil. *Berkeley Journal of International Law*, Berkeley, v. 17, n. 2, p. 230-276, 1999.

BARRET, K. *Corrupted Courts: a cross-national perceptual analysis of judicial corruption*. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Georgia State University, Atlanta, 2005.

BASABE-SERRANO, S. Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, Cidade do México, n. 42, p. 79-108, jul./dez., 2013.

BEDNER, A. *Judicial Corruption: Some Consequences, Causes and Remedies*. Palestra no Center for International Legal Cooperation. Haia: 2002. Disponível em: <https://openaccess.leidenuniv.nl/handle/1887/18272>. Acesso em: 10 mai. 2018.

BEGOVIĆ, B. *Corruption in Judiciary*. Belgrado: Center for Liberal-Democratic Studies, 2004.

BOURDIEU, P. La Force du Droit: Éléments pour une sociologie du champ juridique. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 64, n. 1, p. 3-19, set. 1986.

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

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 22 out. 2016.

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 7, de 13 de abril de 1977*. Incorpora ao texto da Constituição Federal disposições relativas ao Poder Judiciário. Diário Oficial da União, Brasília, 13 abr. 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm. Acesso em: 17 out. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 45, de 30 de dezembro de 2004*. Altera dispositivos dos arts. [...]. Diário Oficial da União, Brasília, 30 dez. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. *Lei Complementar n° 35, de 14 de março de 1979*. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 14 mar. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 22 out. 2016.

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n° 96, de 26 de março de 1992*. Introduce modificações na estrutura do Poder Judiciário. Câmara dos Deputados, Brasília, 26 mar. 1992. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14373>. Acesso em: 4 nov. 2018.

BUSCAGLIA, E.; MOORE, S. *Judicial Corruption in Developing Countries: its causes and economic consequences*. Stanford: Hoover Institution on War, Revolution and Peace, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Ata e Certidões de Julgamento n° 135, de 27 de Setembro de 2011*. Brasília: CNJ, 2011a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1600>. Acesso em: 27 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *CNJ em Números 2018: ano-base 2017*. Brasília: CNJ, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n° 135, de 13 de Julho de 2011*. Dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados [...]. Brasília: CNJ, 2011b. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_135_13072011_02012013185028.pdf. Acesso em: 20 out. 2018.

CALMON, E. *Programa Roda Viva*, TV Cultura. São Paulo, 14 nov. 2011. Entrevista concedida a Mario Sérgio Conti, Felipe Recondo, Frederico Vasconcelos, Germano Oliveira, Marina Amaral, Mario Simas Filho e Sérgio Renault. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=HH6-LVuOjuU&t=1s>. Acesso em: 18 out. 2018.

CARVALHO, E.; LEITÃO, N. O Poder dos Juízes: Supremo Tribunal Federal e o desenho institucional do Conselho Nacional de Justiça. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 13-27, mar. 2013.

CHAKRABORTY, S. Judicial Corruption in India: a critical stocktaking. *Madhya Pradesh Journal of Social Sciences*, Ujain, vol. 15, n. 1, p. 21-39, jun. 2010.

COLLAÇO, R. Auto-retrato dos magistrados brasileiros. In: SADEK, M. T. (coord.). *Magistrados: uma imagem em movimento*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 7-10.

CORCIOLI FILHO, R. L. A Corrupção do Judiciário. *Revista de Estudos Jurídicos UNESP*, São Paulo, v. 17, n. 25, p. 433-474, 2013.

CURY, T. Processos contra juízes travam na esfera criminal. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 16 jul. 2018. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,processos-contrajuizes-travam-na-esfera-criminal,70002403430>. Acesso em: 15 set. 2018.

DECLARAÇÃO polêmica da ministra Calmon sobre bandidos na Justiça provoca reação de Peluso. *Migalhas*, Ribeirão Preto, 22 set. 2011. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI142138,11049-Declaracao+polemica+da+ministra+Calmon+sobre+bandidos+na+Justica>. Acesso em: 18 out. 2018.

ENGELMANN, F. Elites Judiciárias. In: AVRITZER, L. et al. *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 479-485.

ENGELMANN, F. Estudos no Exterior e Mediação de Modelos Institucionais: o caso dos juristas brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 16, n. suplementar, p. 145-157, ago. 2008.

ENGELMANN, F. Sentidos Políticos da Reforma do Judiciário no Brasil. *Revista Direito & Praxis*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 12, p. 395-412, 2015.

FACHETTI, E. Caso Lalau: 20 anos do escândalo. *A Gazeta*, Vitória, 27 set. 2011. Disponível em: http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2011/09/noticias/a_gazeta/politica/974932-caso-lalau-20-anos-do-escandalo.html. Acesso em: 12 set. 2020.

FALCÃO, J. Estratégias para a Reforma do Judiciário. In: RENAULT, S. R. T.; BOTTINI, P. (org.). *Reforma do Judiciário*. São Paulo: Saraiva, 2005.

FAJARDO, L. E. La Corrupción Heredada: pasado colonial, sistema legal y desarrollo económico en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, Bogotá, n. 12, p. 22-30, jun. 2002.

FELIZARDO, N. Punição: Aposentadoria – Compre um juiz por R\$750: CNJ já condenou 11 magistrado por venda de decisões. *The Intercept Brasil*, 30 set. 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/09/29/juizes-desembargadores-venda-sentencas/>. Acesso em: 26 set. 2020.

FILGUEIRAS, F. Accountability e Justiça. In: AVRITZER, L. et al. *Dimensões Políticas da Justiça*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. p. 261-268.

FRANCO, I. C. S. *Como são julgados os juízes? Uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça (2005-2013)*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Escola de Direito de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

GONG, T. Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: Judicial Corruption in Contemporary China. *The China Review*, Hong Kong, v. 4, n. 2, p. 33-54, 2004.

LEAL, R. Da Urgente Necessidade de Formatação de uma Metodologia de Mapeamento dos Riscos da Corrupção no Poder Judiciário. *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, v. 39, n. 128, p. 279-296, dez., 2012.

GRØDELAND, Å. B. Informal Networks and Corruption in the Judiciary: elite interview findings from The Czech Republic, Slovenia, Bulgaria and Romania. In: THE WORLD BANK CONFERENCE. *New Frontiers of Social Policy: development in a globalizing world*. Arusha, 2005.

LEITE, R. C.; ALENCAR, T. Corrupção no Poder Judiciário: as causas da ineficácia da punição para os magistrados. *Revista Transgressões*, Natal, v. 1, n. 1, p. 170-181, 2013.

LEORATTI, A. Folha de S. Paulo é condenada a indenizar desembargador do TJSP. *JOTA*, São Paulo, 17 jul. 2019. Disponível em: https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/coberturas-especiais/liberdade-de-expressao/indenizacao-desembargadorfolha-17072019. Acesso em: 17 jul. 2019.

MARTINS FILHO, I. G. S. *O Controle Disciplinar da Magistratura e o Perfil Ético do Magistrado*. São Paulo: Saraiva, 2016.

MIRANDA, L. F. Corrupção e Percepção de Corrupção. *Em Debate*, Belo Horizonte, v. 2, n. 3, p. 25-30, mar. 2010.

MÜHLENBROCK, G. V. Discretion and Corruption: the chilean judiciary. *Crime, Law and Social Change*, n. 25, p. 335-351, 1997.

PACHECO, J. E. C. Apresentação. In: LEARDINI, M.; ALMEIDA, J. M. (coord.). *Recrutamento e Formação de Magistrados no Brasil*. Curitiba: Juruá, 2007.

PRESIDENTE defende reforma do Judiciário com controle externo. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 22 abr. 2003. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2003-abr-22/lula_defende_reforma_judiciario_controle_externo. Acesso em: 31 out. 2018.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 79-101, mai./ago. 2004.

SANTISO, C. Economic Reform and Judicial Governance in Brazil: balancing independence with accountability. In: GLOPPEN, S.; GARGARELLA, R., SKAAR, E. *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*. Londres: Frank Cass, 2004.

SCHIAVON, F. Causa do Milhão: Folha e jornalista são condenados a indenizar juiz. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 17 dez. 2009. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2009-dez-17/folha-jornalista-sao-condenados-indenizar-juiz-12-milhao>. Acesso em: 15 dez. 2018.

SILVEIRA, G. E. *Culturas Democráticas e Poder Judiciário: um estudo sociológico comparativo baseado em tipos ideais*. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

SIQUEIRA, A. Eliana Calmon age com arrogância ao criticar juízes. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 29 set. 2011. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2011-set-29/eliana-calmon-age-arrogancia-criticar-magistratura-nacional>. Acesso em: 18 out. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4638, Distrito Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. *Acórdãos*, 8 de fevereiro de 2012a. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7081184>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Presidente da República presta esclarecimentos ao STF sobre “caixa-preta” do Judiciário. *Notícias STF*, Brasília, 28 mai. 2003. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=60541>. Acesso em: 31 out. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *STF conclui julgamento que apontou competência concorrente do CNJ para investigar juízes*. Brasília, 2012b. Disponível em: http://www2.stf.jus.br/portalStfInternacional/cms/destaquesClipping.php?sigla=portalStfDestaque_pt_br&idConteudo=200022. Acesso em: 18 out. 2018.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Global Corruption Report 2007: corruption in judicial systems*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

URRIBARRÍ, R. S. Characteristics of the Judiciary vs. Corruption Perception. *Sistemas Judiciales*, Buenos Aires, n. 13, p. 88-99, 2008.

VASCONCELLOS, F. Lobby de juízes está instalado no CNJ. *Blog do Fred*, 6 abr. 2015. Disponível em: <https://blogdofred.blogfolha.uol.com.br/2015/04/06/lobby-de-juizes-esta-instalado-no-cnj/>. Acesso em: 10 out. 2018.

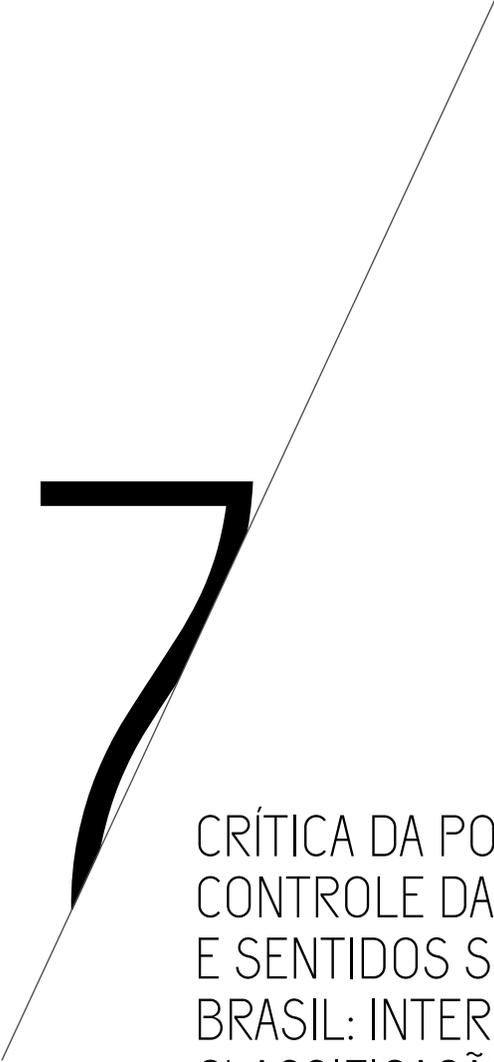
VASCONCELLOS, F. *Juízes no Banco dos Réus*. São Paulo: Publifolha, 2005.

VIANNA, L. W. *et al. Corpo e Alma da Magistratura Brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

VIEIRA, M. L. *A corrupção no Judiciário e o caso dos magistrados aposentados pelo Conselho Nacional de Justiça (2008-2017)*. 2019. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

VIEIRA, M. L.; ENGELMANN, F. Escândalos ocultos e controle público do Judiciário. *JOTA*, São Paulo, 15 mar. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/judiciario-e-sociedade/escandalos-ocultos-e-controle-publico-do-judiciario-15032019>. Acesso em: 30 set. 2020.

WALLACE, J. Resolving Judicial Corruption While Preserving Judicial Independence: comparative perspectives. *California Western International Law Journal*, San Diego, v. 28, n. 2, 1998.



7

CRÍTICA DA POLÍTICA,
CONTROLE DA CORRUPÇÃO
E SENTIDOS SOBRE O
BRASIL: INTERPRETAÇÃO,
CLASSIFICAÇÃO E
DESQUALIFICAÇÃO DA
POLÍTICA NACIONAL

JULIANE SANT'ANA BENTO

*Doutora em Ciência Política pela UFRGS (2017).
Professora do Programa de Pós-Graduação em
Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio
dos Sinos (Unisinos).*

O presente estudo destina-se a revisitar um conjunto exploratório de análises críticas das práticas políticas no Brasil. Destina-se a colaborar na observação de um debate constituinte do próprio campo das Ciências Sociais no 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 deste capítulo, portanto, é fornecer indícios para compreender que, apesar de ser um debate complexo e plural, ele é mobilizado pelos 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 procedimentos de controle da política. Por isso, categorias retiradas desse rol de argumentos críticos, a seguir mencionados, serão utilizadas por vários empreendedores da moral com vistas a desqualificar os políticos e a política, ao passo de uma valorização profissional de outras categorias.

Juristas, particularmente, 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 desconfiança dirigida aos poderes eleitos, cuja legitimidade popular assenta nas urnas, encontra na suplência do Judiciário, legitimado racionalmente devido ao recrutamento por meio de concurso público, a capacidade de assegurar a integridade do Estado.

Por isso, revisitar as ideias do alegado 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 e de controle dominantes sobre a política no Brasil (Vommaro, 2010, p. 9). Nesse sentido, crê-se contribuir a uma problematização dessa leitura 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).

7.1 A REVISÃO DA POLÍTICA EM CONTEXTOS DE INTERCONHECIMENTO¹

A definição das práticas políticas tradicionais, a exemplo do “clientelismo”, não se exaure na ideia 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 abrangentes, 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 represen-

¹ Uma leitura estendida da política em contextos de interconhecimento pode ser lida em Bento (2018).

tação 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 patrões 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).

7.2 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 possível-

mente 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 designios 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 culturoológico essencial, a estrutura democrática fracassará”.

Ainda sobre o “complexo cultural”, Oliveira Vianna o entende como “presuposto 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”.

Crítica 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 encantamentos, 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 quem estudar nas leis essenciais de sua formação e não a quem 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).

7.3 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 europeia 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” demonstra 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 nutriria 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 prescinde 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 frequentemente 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 dispndiam 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 ideia 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 ilesa a sua liberdade polí-

tica 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 escravidão, 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 ideia 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 desregada”.

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 pouco 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 pelo 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).

7.4 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 socioeconômico 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 herdamos 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 coroadá”, 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 enfatiza 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’Donnell, 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 autoritarismo 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 Gurza Lavalle (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 Lavalle: 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, industrial, industrialista, impessoal, racionalizador e, não raro, artificial e autoritário” (Gurza 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 o autor chama de “diagnóstico maior” (Id., 2004, p. 54): 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 antissociais”, 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 comezinhas na direção dos negócios públicos”. Lavalle 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 o autor, 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 também se dedicou 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 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 orientados 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.

7.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exemplo paradigmático da perenidade de um repertório crítico é a denúncia da empresa mafiosa na Itália e as consequências “degenerativas” da democratização no mediterrâneo. Se no princípio a crítica era dirigida a determinados representantes, em seguida 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” (Briquet, 2007, p. 75).

Segundo o referido 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 às definições autoridade suficiente para converter tais situações 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).

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 (Bento, 2017). 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 o ocupação de postos – de onde atuam na condição de agentes autorizados a definir a boa política e a solucionar problemas do Estado. Este estudo filia-se à 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.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, P. R. O intelectual Hipólito José da Costa como pensador econômico. In: AXT, G.; SCHÜLER, F. (org.). *Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

BAILEY, F. *Les règles du jeu politique: étude anthropologique*. Paris: PUF, 1971.

BENTO, J. S. *Julgar a Política: lutas pela definição da boa administração pública no Rio Grande do Sul (1992-2016)*. 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

BENTO, J. S. Da política em contextos de interconhecimento. *Sociologias*, v. 20, p. 382-396, 2018.

BEZERRA, M. O. *Corrupção: estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BRIQUET, J. L. *Mafia, justice et politique en Italie: l'affaire Andreotti dans la crise de la République (1992-2004)*. Paris: Karthala, 2007.

BRIQUET, J. L.; SAWICKI, F. *Le clientelisme politique dans les sociétés contemporaines*. Paris: PUF, 1998.

BUARQUE DE HOLLANDA, S. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

COMBES, H.; VOMMARO, G. *Sociologie du clientélisme*. Paris: La Découverte, 2015.

DUARTE, N. *A Ordem Privada e a Organização Nacional: contribuição à Sociologia Política Brasileira*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

FAORO, R. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012.

FLECK, E. C. D. Os inconfidentes: intérpretes do Brasil do século XVIII. In: AXT, G.; SCHÜLER, F. (org.). *Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

FOSTER, G. M. The dyadic contract in Tzintzuntzan: patron-client relationship. *American Anthropologist*, v. 65, n. 6, p. 1280-1294, 1963.

GRAHAM, R. *Clientelismo e Política no Brasil do Século XIX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GURZA LAVALLE, A. *Vida pública e identidade nacional: leituras brasileiras*. São Paulo: Globo, 2004.

JAGUARIBE, H. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político: uma abordagem teórica e um estudo de caso brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

KERBAUY, M. T. M. *A morte dos coronéis: política e poder local*. Curitiba: Appris, 2016.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

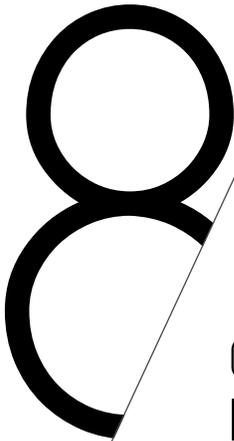
LEME, M. S. Hipólito da Costa e a construção da independência do Brasil. In: AXT, G.; SCHÜLER, F. (org.). *Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

MADEIRA, A. Fraturas do Brasil: o pensamento e a poética de Euclides da Cunha. In: AXT, G.; SCHÜLER, F. (org.). *Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.

- MARSON, I. A. Joaquim Nabuco e as matrizes monárquicas da identidade brasileira. In: AXT, G.; SCHÜLER, F. (org.). *Intérpretes do Brasil: ensaios de cultura e identidade*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2011.
- MOISÉS, J. Á.; ALBUQUERQUE, J. A. G. *Dilemas da Consolidação da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- OLIVEIRA VIANA. *Instituições Políticas Brasileiras*. Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro: Itatiaia, USP, UFF, 1987.
- PERICÁS, L. B.; SECCO, L. (org.) *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- PITT-RIVERS, J. *The People of the Sierra*. Chicago: University of Chicago Press, 1961.
- QUEIROZ, M. I. P. *Mandonismo local na vida política brasileira*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1976.
- ROUQUIÉ, A. O mistério democrático – das condições da democracia às democracias sem condições. In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SANTOS, W. G. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.
- SCHWARTZMAN, S. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- SOARES, G. A. D. *Sociedade e Política no Brasil: desenvolvimento, classe e política durante a Segunda República*. São Paulo: DIFEL, 1973.
- SOUZA, J. *A tolice da inteligência brasileira: ou como o país se deixa manipular pela elite*. São Paulo: LeYa, 2015.
- TRINDADE, H. Bases da democracia brasileira: lógica liberal e práxis autoritária (1822-1945). In: ROUQUIÉ, A.; LAMOUNIER, B.; SCHVARZER, J. *Como renascem as democracias*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- VOMMARO, G. *Regards croisés sur les rapports des classes populaires au politique en Argentine: retour sur la question du “clientélisme”*. Paris: EHESS, 2010. 495 p.
- WEFFORT, F. *Por que democracia?* São Paulo: Brasiliense, 1984.
- WEFFORT, F. *As escritas de Deus e as profanas: notas para uma história das ideias no Brasil*. RBCS, v. 20, n. 57, fev. 2005.

// PARTE 2 //

ELITES JURÍDICAS, FORMAÇÃO
E RECOMPOSIÇÕES POLÍTICAS



OS DESTINOS
INSTITUCIONAIS NO
BRASIL DE PROFESSORES
FORMADOS NO EXTERIOR:
ESTUDO EXPLORATÓRIO
SOBRE OS PROGRAMAS
DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DIREITO

VINICIUS WOHN RATH

*Pesquisador em pós-doutorado no Focus/FE/
Unicamp com bolsa Fapesp (proc. no. 17/18251-0).*

Doutor em Educação pela Unicamp.

E-mail: vinicius.wohnath@gmail.com

8.1 PRIMEIRAS PALAVRAS¹

A literatura mostra que estudos no exterior têm sido mobilizados como uma estratégia de acumulação de poder em diferentes contextos nacionais. Assim, tornaram-se objeto de disputa e um elemento de distinção para os grupos dirigentes, principalmente para aqueles que mobilizam diplomas e credenciais escolares para melhor se posicionarem nas disputas pelo controle de posições valorizadas (Dezalay, 1992; Dezalay *et al.*, 1995; 2000; Canêdo *et al.*, 2004). As elites jurídicas não são exceção. No caso do Brasil, por exemplo, a relevância dos estudos realizados no estrangeiro para o desenvolvimento de uma carreira nacional tem sido crescentemente notada (Engelmann, 2004; 2008; 2012). Para as trajetórias acadêmicas, esses estudos parecem se constituir como uma etapa importante da formação, pois permitem acumular conhecimentos mais amplos que, dentre outras coisas, possibilita “dizer o direito” de maneira relativamente legítima (Bourdieu, 1986). Ao mesmo tempo, como são formações raras e cobiçadas, as credenciais obtidas nessas experiências são recursos importantes na construção do renome e da notoriedade necessários para garantir a circulação das produções acadêmicas.

Aqui, nós consideramos que os programas de pós-graduação em direito (PPG) são espaços privilegiados para atuação desses profissionais com estudos no exterior. Por sua vez, diante da crescente diferenciação no espaço do ensino jurídico após os anos 1990 (Englemann, 2006; 2007), as próprias notoriedades desses programas também devem passar, em alguma medida, pelos circuitos internacionais nos quais os seus professores se engajam. Identificar e estudar esses circuitos é, portanto, condição para que possamos compreender com mais precisão os elementos que contribuem para a circulação de teorias e saberes que têm alimentado as transformações do direito brasileiro nas últimas décadas.

Quais são as correspondências entre as instituições de ensino formadoras no exterior e as universidades receptoras no Brasil dos professores de Direito? Como essa relação efetivamente se opera para o caso dos docentes com diploma de doutorado obtido no estrangeiro e cadastrados como quadro permanente em programas de pós-graduação? A partir de uma abordagem exploratória, neste texto elaboramos uma compreensão mais geral sobre como o espaço jurídico brasileiro está hierarquizado e, além disso, sobre como as instituições acadêmicas da área do direito se relacionam, ou são capazes de se relacionar, através do trânsito de agentes para além do plano local.

Dialogando com pesquisas sobre o espaço jurídico brasileiro, argumentamos

¹ Agradeço à Itzi Segundo pela ajuda com o tratamento estatístico e à Ana Maria F. Almeida pela interlocução.

que, embora a diversificação desse espaço tenha gerado efeitos sobre as inserções de docentes com diferentes padrões de trajetória e altamente titulados em faculdades de direito criadas mais recentemente, a partir de meados dos anos 1990 (Engelmann, 2007; 2012; 2006), quando examinamos uma amostra, ainda é possível observar uma forte aproximação entre os centros formadores historicamente mais procurados no estrangeiro (Engelmann, 2008; Wohnrath, 2018b) e as escolas de direito mais “tradicionais” no trato com os grupos dirigentes no Brasil, com poder decisório sobre o sistema de justiça. Nesse sentido, as exceções à regra geral, obtidas após o tratamento estatístico dos dados, mostrou-se um caminho interessante para reflexões sobre a própria estruturação do espaço jurídico brasileiro.

Dividimos este texto em seis partes, além desta introdução e da conclusão. Inicialmente, recuperamos o que diz a literatura sobre a formação internacional dos professores de direito, voltando ao assunto das instituições de formação e de recepção desses agentes. Na sequência, explicitamos a metodologia aplicada, mostrando o que a opção de trabalho permitiu em termos de avanço de compreensão das questões que foram postas, mas, também, de limitações na análise. Tomando como fonte principal uma matriz de dados produzida pelo Comitê de Área do Direito (Santos *et al.*, 2017), da última Avaliação Quadrienal (Capes, 2017), extraída da Plataforma Sucupira (CNPq, 2017), aplicamos uma análise de correspondência (AC) utilizando o *FactomineR* (Lê *et al.*, 2008) no *software R*. Trata-se de um pacote acessível e dedicado a análise multivariada de dados exploratórios (FactomineR, 2020). Isso permitiu enxergar o espaço social, estabelecendo relações entre diferentes instituições acadêmicas, a saber: os centros formação de doutores no estrangeiro e os centros receptores desse grupo no Brasil. Enfim, discutimos os resultados dos testes realizados, fornecendo respostas para as perguntas norteadoras e, também, elaborando outras hipóteses sobre o que foi possível aduzir do tratamento de dados realizado.

8.2 PROFESSORES DE DIREITO E FORMAÇÃO ACADÊMICA NO EXTERIOR

No Brasil, não são muitos os professores de direito que possuem o diploma de doutorado. Eles correspondem a um quarto (25%) da população docente na área, segundo o Observatório do Ensino do Direito (Ghirardi *et al.*, 2013; FGV, 2013). Para o grupo dos doutores, também já foi constatado que poucos têm conseguido obter esse título no estrangeiro (Engelmann, 2008; Wohnrath, 2018b).

Uma análise sobre a avaliação quadrienal de 2017 (Capes, 2017) mostra que aproximadamente 10% dos docentes ativos em programas de pós-graduação em direito no período daquela coleta apresentam esse tipo de trajetória acadêmica (Wohnrath, 2018b). Essa taxa se aproxima daquela reunida por Gameiro e Pimentel (2017, p. 900-901) e Engelmann (2008, p. 152-155) para séries históricas anteriores.

Esses números permitem afirmar que, se por um lado, a importância dos estudos no exterior para pesquisadores das áreas de ciências sociais e humanas está amplamente comprovada pela literatura, tornando-se um “trunfo decisivo na competição entre elites”, impactando “nas transformações do campo científico e na atribuição de poderes a instituições supranacionais” (Canêdo *et al.*, 2004, p. 9), inclusive desde antes da organização do sistema de pós-graduação nos anos 1960 (Cury, 2004; Grüm, 2004; Coradini, 2004), por outro lado, para os professores de direito, o que se verifica é uma baixa efetivação dessa formação (Engelmann, 2004; 2008; 2012; Wohnrath, 2018b). Para os pesquisadores, esse fato deve ser lido como uma das propriedades do espaço jurídico brasileiro (Fragale Filho *et al.*, 2004), o que se reflete nos modos de se fazer pesquisa em direito e no próprio tipo de formação dos acadêmicos dessa área.

Já outras análises mostram que, embora o grupo dos doutores seja numericamente baixo em relação ao total de docentes atuantes no país, suas circulações internacionais não passam despercebidas. Esse tipo de trajetória profissional, com trânsito por diferentes agências e espaços, sobretudo quando inclui circulações internacionais valorizadas para mediação de conhecimentos jurídicos, pode ser interpretado como uma das marcas de pertencimento às elites jurídicas nacionais (Fontainha *et al.*, 2017, p. 362-363). Isso indica que existe uma circulação, mas que ela é quase que exclusiva para aqueles poucos operadores do direito que podem ser enquadrados como elites jurídicas. Afinal, realizar com sucesso uma formação doutoral no estrangeiro também significa participar de lógicas válidas em lugares diferentes de seus países de origem, inclusive no que tange à cultura jurídica vigente ou, por vezes, em outra língua. No retorno ao Brasil, esses agentes ainda são exitosos na revalidação de seu diploma estrangeiro conforme os parâmetros do sistema de pós-graduação nacional e, enfim, da burocracia local (Varela *et al.*, 2012), sendo acolhidos em instituições de ensino como corpo docente formador – inclusive, uma parte desses professores é selecionada em concorridos concursos para ingresso em universidades públicas.

Para além do plano dos agentes, no qual aparentemente não existem grandes demarcações entre os que são capazes de realizar o ensino jurídico e, concomitantemente, são capazes de atuar na prática do direito, entendida como as rotinas em órgãos do sistema de justiça ou em escritórios de advocacia, ainda que poucos deles apresentam uma efetiva circulação internacional, e, mais do que isso, tenham um amplo reconhecimento como jurista para além das fronteiras brasilei-

ras, acreditamos que a questão da circulação internacional na área do direito pode ser “enfrentada” pelo prisma das instituições acadêmicas por onde esses professores circulam. Observar as agências, além dos agentes, tem fornecido indícios interessantes sobre como o espaço do direito vem sendo acomodado em diferentes momentos.

Inicialmente, lembramos que o último relatório divulgado pelo Comitê da Área de Direito hoje disponível, no bojo dos resultados de Avaliação Quadrienal, evidenciou certa preocupação com a internacionalização dos programas de pós-graduação em direito. Seguindo a tendência de avaliações anteriores, tabulados os critérios de análise, nenhum PPG atingiu a pontuação máxima numa escala entre a nota 3 – programa não internacionalizado – e a nota 7 – programa de excelência internacional. Esse fenômeno, observado pelo Comitê (Santos *et al.*, 2017, p. 18-21), também foi diagnosticado pela literatura que debate a produção científica e a formação de pessoal nessa área (Varella, 2015; Martins *et al.*, 2011). Nas questões que vêm sendo levantadas, não aparecem vozes dissonantes quanto à necessidade de internacionalizar a pós-graduação em direito brasileira. Ainda que se note os esforços realizados nesse sentido, observa-se que a internacionalização ainda é pequena e que precisaria ser estimulada.

Nos parâmetros definidos pela Capes, apesar de alguns PPGs apresentarem certo nível de excelência (nota 6), nenhum atingiu os limites para obtenção de nota máxima na avaliação. No conjunto de critérios elencados no Documento de Área, “para obter a nota 6, o programa deveria atender 70% dos critérios. Para obter a nota 7, o programa deveria atender 90% dos critérios e contar com vários projetos ativos de cooperação internacional financiados por agências de fomento”. Como exigência de “planejamento do programa com vistas a seu desenvolvimento futuro, contemplando os desafios internacionais da área na produção do conhecimento”, o conceito *muito bom* somente seria atribuído ao “curso que demonstrou [...] manter um planejamento de atuação, projetando perspectivas, em especial no que se trata da consolidação da cooperação com outros programas, da produção intelectual e da internacionalização” (Santos *et al.*, 2017, p. 18-21). Essa preocupação com a internacionalização, compartilhada com outras áreas do saber, manteve-se ao longo de toda avaliação.

Para alguns pesquisadores, isso está relacionado com as características do *fazer ciência* na área jurídica de um modo geral. Fragale Filho e Veronese ressaltam as especificidades da pesquisa científica no espaço do direito, que é bastante marcado pela atuação dos professores universitários em outros lugares do mercado profissional. Referem-se a uma possível “tensão fundamental”, identificada nas interpenetrações entre a formação técnica e a produção intelectual, seja ela nacional ou internacional, sendo essa última mais valorizada nas avaliações que determinam as avaliações dos programas de pós-graduação avaliados pela área do direito,

permitindo acessar “conceitos Capes” mais altos. Segundo os autores, o problema é que “o *habitus* encontrado na pesquisa jurídica ainda não se habituou às lógicas do Sistema Nacional de Pós-graduação” (Fragale Filho *et al.*, 2004, p. 62-67).

Para refletir sobre a internacionalização da pós-graduação nessa área, poderíamos explorar essa frente apresentada acima. Entretanto, considerando as características do material ora levantado e a nossa agenda de pesquisa mais ampla, optamos por seguir um outro caminho. Isso nos levou a examinar as relações entre os PPGs no Brasil e as instituições formadoras dos professores no exterior.

Acreditamos que os momentos de formação e de cooptação profissional servem como bons indicadores dos níveis de circulação dos agentes, suas ideias e interpretações sobre fenômenos jurídicos e modelos de estado produzidos também a partir da chave do direito. Além do mais, a universidade pode servir como um dos espaços onde essas circulações e ambientações, nem sempre restritas ao mundo do direito, estabelecem-se dentro dos estados nacionais (Dezalay *et al.*, 2000; 2002), mas também precisa ser enquadrada como um espaço onde se reconhece uma legitimidade específica para produzir determinado tipo de conhecimento valorizado. Identificar as relações entre centros formadores e receptores, nem sempre explícitas ou problematizadas, contribuiu com os debates sobre a internacionalização da área, sobre a produção científica no campo jurídico e a circulação internacional de juristas, de saberes e de *experts* – seguindo trilhas já abertas.

Pesquisas anteriores mostraram uma baixa variação de países procurados para formação dos professores de direito no estrangeiro. Além disso, revelaram uma forte manutenção de alguns espaços formadores, com prevalência das universidades francesas, espanholas e portuguesas, sobretudo em séries históricas recentes (Engelmann, 2008, p. 153-155; Gameiro *et al.*, 2017, p. 900).

Quanto aos destinos desses agentes com passagens pelo exterior, Engelmann (2008, p. 152-155) fornece um bom panorama ao examinar uma população estimada de 650 professores de direito a partir de currículos extraídos da Plataforma Lattes. Considerando os diplomas de graduação, mestrado e/ou doutorado, além dos estágios de pós-doutorado, que não conferem título acadêmico obtidos no exterior, esse autor mostrou que no período entre 1996 e 2006 ocorreu o maior volume de circulação pelo exterior. Mostrou também uma forte distribuição dos treinados no exterior por diferentes instituições de ensino superior brasileiras, contrastando com a situação observada para períodos anteriores, em que os formados no exterior se concentravam principalmente na FD/USP. Por fim, registrou que os professores com estudos no estrangeiro tendiam a se distribuir por instituições acadêmicas brasileiras localizadas em diferentes regiões do país, ainda que seja bastante claro o crescimento do número de professores com estudos no exterior atuando em universidades da região Sul.

Por sua vez, os achados de Gameiro e Guimarães parecem confirmar que está ocorrendo uma diversificação dos programas de pós-graduação que acolhem professores que realizaram estudos no exterior no Brasil. Utilizando dados de 2017, esses autores mostram o crescimento do número de professores com formação no exterior em programas localizados nas regiões Sul e Sudeste, ainda que não tenham identificado como efetivamente ocorre esse trânsito pelo espaço internacional, sobretudo no âmbito de uma melhor identificação das universidades estrangeiras formadoras dos estudantes (Gameiro *et al.*, 2017, p. 900-901).

Esses resultados ajudaram a desenvolver uma hipótese mais geral sobre as nucleações específicas que articulam instituições estrangeiras formadoras de doutores e programas de pós-graduação em direito que contratam esses doutores no Brasil. Isso significa que continuamos discutindo a formação jurídica pelo ângulo das instituições que educam as elites jurídicas brasileiras e dos agentes que funcionam como corpo docente estabilizado nesses lugares, focalizando mais especificamente os circuitos entre universidades formadoras e receptoras de doutores em direito vistos a partir das circulações dos agentes da área que chamaremos de “especialistas em direito”. Ou seja, daquele tipo de profissional que reúne certas condições específicas que permitem disputar o poder de afirmar o direito de maneira relativamente legítima (cf. Bourdieu, 1986; Israel, 2017), valendo-se, para tanto, dos recursos que são capazes de reunir, incluindo seus títulos acadêmicos e inserções socioprofissionais, incluindo PPGs mantidos por universidades prestigiadas na área.

Ressaltamos que as possíveis relações entre as instituições formadoras e receptoras servem como indicativos sobre como o espaço do direito vem se acomodando em diferentes momentos. Aqui, nós trabalhamos com um retrato desses movimentos – obtido a partir de dados sobre os programas de pós-graduação em direito e os professores neles credenciados.

8.3 METODOLOGIA

Neste texto, examinamos um grupo de professores de direito titulados no exterior e identificamos os PPGs em que esses profissionais atuam no Brasil. Para isso, aplicamos uma análise de correspondência.

Nas ciências sociais, as análises de estatística multivariada têm sido recorrentemente utilizadas no exame de determinado espaço social (Agresti *et al.*, 2012), inclusive implicadas com a teoria bourdieusiana dos campos (Duval,

2015, p. 218-237). Nessa perspectiva, desde meados do século XX as análises de correspondência estão sendo postas em ação pelos pesquisadores, inclusive pelo próprio Bourdieu em pesquisas hoje tidas como clássicas, além de outros tantos autores que, seguindo tal vereda metodológica, mobilizam esses tipos de recursos metodológicos para compreensão de diferentes objetos (Lebaron, 2013, p. 102-109; Lebaron *et al.*, 2013; 2015; Nascimento *et al.*, 2017, p. 1320; Le Roux *et al.*, 2013).

As análises geométricas podem ajudar a visualizar o espaço social. A análise de correspondência múltipla (ACM) está em evidência desde os anos 1970, mas também é possível manejar uma forma mais acessível para o tratamento de dados, sem que isso necessariamente simplifique as interpretações sobre os achados que ela permite. Falamos da análise de correspondência simples (AC), também chamada de análise fatorial de correspondências. Como exemplifica Lebaron, esses dois tratamentos aparecem nos trabalhos de Bourdieu, sendo “duas ACM em *Homo Academicus* e algumas AC em *A nobreza de Estado*, além de AC e ACM em *A economia doméstica e As estruturas sociais da economia*” (2013, p. 108).

A AC permite investigar relações entre as duas variáveis categóricas de uma tabela de contingência, por meio da associação entre as respectivas categorias. Ela possui diversas características que a distinguem de outras técnicas de análise. Uma dessas características é a sua natureza multivariada, que permite investigar relações que não são facilmente percebidas a partir da simples comparação de pares de variáveis. A única exigência da AC é que os dados sejam todos positivos e dispostos em uma tabela retangular. Quando a tabela de contingência possui duas variáveis de entrada utilizamos a AC simples (Nascimento *et al.*, 2017, p. 1320).

Sabendo que a AC corresponde a um método “aplicado a uma matriz de indivíduos x variáveis” (Lebaron, 2013, p. 104), e considerando as perguntas que formulamos neste texto e a natureza dos dados com os quais trabalhamos (como será demonstrado a seguir), julgamos que aplicar essa prova seria viável para uma visualizar o espaço de maneira satisfatória para elaboração de resultados. Afinal, estamos lidando com um “método de análise de tabelas de contingência que permite estudar a estrutura das ligações entre as modalidades de duas variáveis categorizadas” (Lebaron, 2009, p. 10), justamente o que queremos compreender, ou seja, as possíveis associações entre os centros emissores no estrangeiro e as instituições de ensino receptoras no Brasil de um determinado grupo de agentes.

8.4 TRATAMENTO DE DADOS

A Plataforma Sucupira serviu como fonte principal, onde obtivemos os documentos da área de avaliação do direito da última Avaliação Quadrienal disponível à época desta pesquisa (CNPq, 2017; Capes, 2017). Nessa fonte, extraímos a “Planilha 26/Direito” para MS-Excel. Trata-se de um documento produzido pelo Comitê de Área do Direito que agrega os registros sobre todos os programas de pós-graduação brasileiros avaliados por aquela área, cujas informações são fornecidas pelas próprias instituições acadêmicas responsáveis pelos PPGs avaliados (Santos *et al.*, 2017).

Trabalhamos anteriormente com essa fonte, quando tratamos de responder uma outra pergunta sobre o corpo docente em direito e seus lugares de formação. Naquela ocasião, queríamos saber apenas a frequência de instituições acadêmicas formadoras no exterior por país emissor. Desta vez, já pensando nos espaços de recepção no Brasil, utilizamos a mesma base de dados, porém com outra metodologia. Seleccionamos três variáveis para tratamento: (1) o lugar de formação; (2) o lugar de atuação docente; e (3) a população docente – que foi obtido pontualmente na aba de informações sobre os docentes. Essas 3 variáveis com as quais trabalhamos foram obtidas num total de 73 variáveis da tabela matriz, que fazem referência aos 8.304 registros da população total.

É importante salientar que essa fonte registra o total de professores cadastrados em PPGs e que seleccionamos apenas os docentes inscritos em programas avaliados pela área do direito. Também desconsideramos as linhas de pesquisa de cada programa de pós-graduação ou a nomenclatura específica dada aos programas. De maneira genérica, tratamos todos os PPGs avaliados pela área do direito como “direito” – exceto para um caso, como explicado adiante.

Nesse ponto, adiantando o que está precisado nos critérios de clivagem, informamos: na tabela matriz – extraída da Avaliação Quadrienal de 2017 – seleccionamos apenas os docentes permanentes cadastrados em PPGs avaliados pela área do direito cujo título de doutor foi emitido por universidades estrangeiras após 1990. Essa clivagem foi realizada para o ano base da coleta de dados de 2016. Isso implicou na organização de uma amostra que permitiu responder as nossas perguntas específicas, sendo um caminho viável para examinar as instituições receptoras desses agentes capazes de realizar com sucesso uma circulação internacional bastante valorizada na tradução dos conhecimentos jurídicos para além das fronteiras nacionais.

Essa operação permitiu tratar dos lugares de recepção dos professores titulados no exterior, ou seja, das instituições receptoras quem mantêm em seu corpo docente estabilizado profissionais com esse padrão de trajetória. Isso nos levou, então, a pensar em clivagens entre essas instituições acadêmicas também a partir do nível de formação que elas são capazes de oferecer. Para as instituições examinadas, selecionamos somente aquelas capazes de formar mestres e doutores na área do direito autorizadas pela Capes.

A seguir, detalhamos quais foram os critérios de clivagem que aplicamos.

PRIMEIRO CRITÉRIO: Selecionamos os dados prestados pelos programas avaliados pela área do direito no ano base de 2016, por serem os mais atuais na Avaliação Quadrienal do ano seguinte. Isso significou eliminar os registros referentes aos anos de 2013, 2014 e 2015.

SEGUNDO CRITÉRIO: Com base no tipo de formação oferecida pelos PPGs avaliados pela área do direito, independentemente do nome que recebem esses programas (v.g. Direito, Direitos Fundamentais, etc.), selecionamos apenas os autorizados para funcionar com cursos de mestrado e doutorado. Isso significou excluir da análise os programas constituídos apenas por mestrado acadêmico e/ou mestrado profissional, sem o doutorado. Esse critério foi aplicado com base nos requisitos que um programa de pós-graduação é obrigado a cumprir para formar os novos doutores da área. Ou seja, os novos quadros formadores em alto nível.

Aqui cabem explicações complementares. Com a clivagem aplicada, encontramos 33 programas com mestrado e doutorado avaliados pela área do direito, com mestrado e doutorado, autorizados para funcionar até 2016 – que podem ser conferidos na tabela abaixo. Essa seleção teve como base um levantamento anterior, como pode ser conferido na tabela abaixo. Importante salientar, então, que esse número de programas examinados é menor que os 36 PPGs com os quais trabalhamos anteriormente (Wohnrath, 2018b), uma vez que, os 3 programas suplementares foram criados (em seu nível doutorado) apenas em 2017. Além disso, como dissemos, nem todos esses programas receberam em seu quadro permanente docentes titulados no exterior. Pelas perguntas que estamos fazendo, interessava mais um recorte por programas estabilizados ou relativamente estabilizados, majoritariamente titulando os novos doutores da área.

Tabela 1 – Programas de pós-graduação avaliados na área do direito

INSTITUIÇÃO (SIGLA)	REGIÃO DO BRASIL	ANO DE FUNDAÇÃO DO PPG		PERÍODO
		NÍVEL MESTRADO	NÍVEL DOUTORADO	
UFMG	Sudeste	1978	1931	Período 1: cursos de doutorado entre 1930-1990 Total: 4PPGs
USP	Sudeste	1971	1971	
PUC/SP	Sudeste	1973	1973	
UFSC	Sul	1974	1984	
UFPR	Sul	1982	1994	Período 2: cursos de doutorado entre 1991-2000 Aumento em relação ao período anterior: +100% Total: 12PPGs (+8PPGs)
UERJ	Sudeste	1991	1995	
UFPE	Nordeste	1972	1996	
PUC/Rio	Sudeste	1972	1998	
UFRGS	Sul	1985	1999	
Unisinos	Sul	1997	1999	
PUC/Minas	Sudeste	1997	2000	
PUC/RS Direito	Sul	1988	2000	
UFPA	Norte	1984	2003	Período 3: cursos de doutorado entre 2001-2010 Aumento em relação ao período anterior: +16.67% Total: 26PPGs (+14PPGs)
UnB	C. Oeste	1975	2003	
UFBA	Nordeste	1975	2005	
UNESA	Sudeste	1994	2006	
PUC/PR	Sul	1999	2006	
ITE	Sudeste	1998	2007	
Unifor	Nordeste	1999	2007	
Univali	Sul	1995	2008	
Fadisp	Sudeste	2005	2009	
PUC/RS C. Criminais	Sul	1997	2009	
UPM	Sudeste	1999	2009	

(continua)

Tabela 1 – Programas de pós-graduação avaliados na área do direito

INSTITUIÇÃO (SIGLA)	REGIÃO DO BRASIL	ANO DE FUNDAÇÃO DO PPG		PERÍODO
		NÍVEL MESTRADO	NÍVEL DOUTORADO	
UniCEUB	C. Oeste	2003	2010	Período 3: cursos de doutorado entre 2001-2010 Aumento em relação ao período anterior: +16.67% Total: 26PPGs (+14PPGs)
UNISC	Sul	1998	2010	
UFC	Nordeste	1977	2010	
UFPB	Nordeste	1996	2011	Período 4: cursos de doutorado entre 2011-2017 Aumento em relação ao período anterior: +38.47% Total: 36PPGs (+10PPGs)
FDV	Sudeste	2001	2012	
UniSantos	Sudeste	1999	2012	
UVA	Sudeste	2014	2014	
UFRJ	Sudeste	2009	2015	
UENP	Sul	2001	2016	
Unicap	Nordeste	2005	2016	
Unimar	Sudeste	2012	2017	
UES	Sul	2001	2017	
URI	Sul	2006	2017	

Fontes: Plataforma Sucupira (CNPq, 2017). Disponível em Wohnrath (2018a, p. 378).

TERCEIRO CRITÉRIO: Reclassificamos os nomes institucionais originalmente conferidos pelo Comitê de Área para os programas da PUC/RS, a fim de obter uma melhor identificação de dois programas diferentes, mas mantidos por esta universidade e avaliados por uma mesma área da Capes. Isso se passou para os casos do Programa de Pós-graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação em Ciências Criminais. Respectivamente, nomeamos esses programas como [PUC/RS_D] e [PUC/RS_CC].

QUARTO CRITÉRIO: Selecionamos, na variável de lugar formação doutoral dos professores cadastrados nos programas de pós-graduação acima elencados, apenas os professores formados em países diferentes do Brasil depois de 1990, por se tratar do instante da diversificação do espaço jurídico no país (Engelmann, 2006). Consideramos o intervalo entre 1990 e 2016, uma vez que esse período coincide com a emergência da profissionalização da carreira docente na área do direito, no bojo de mudanças nas “condições de profissionalização e autonomização dessa carreira” que acompanharam a expansão do ensino jurídico em todos os níveis (Engelmann, 2012, p. 495).

Com essa clivagem, pode-se excluir o grupo de docentes titulados em PPGs no Brasil por duas razões. A primeira diz respeito ao que está sendo perguntado neste texto. A segunda é que o exame das nucleações entre instituições de ensino brasileiras foi realizado em outras pesquisas que fornecem uma boa visão geral sobre quem mais influencia a pós-graduação em direito num nível interno (Varella, 2015; Gameiro *et al.*, 2017). Queremos, agora, saber como o plano internacional impacta, ou pode impactar, nesse acomodamento mais geral.

Tabela 2 – Professores por local de titulação e atuação em PPG da área do direito no Brasil

IDENTIFICAÇÃO DO PPG	POPULAÇÃO (DOCENTES)	DOCENTES DOUTORADOS NO BRASIL (GRUPO 1)	% GRUPO 1 EM RELAÇÃO AO TOTAL	DOCENTES DOUTORADOS NO EXTERIOR (GRUPO 2)	% GRUPO 2 EM RELAÇÃO AO TOTAL
PUC/RS_CC	25	10	40,0	15	60,0
Unisinos	19	10	52,6	9	47,4
UFPB	34	20	58,8	14	41,2
UniCEUB	27	16	59,3	11	40,7
PUC/RS_D	21	13	61,9	8	38,1
UFRGS	28	20	71,4	8	28,6
Univali	30	22	73,3	8	26,7
Unicap	19	14	73,7	5	26,3
PUC/Rio*	22	17	77,3	5	22,7
UnB	36	28	77,8	8	22,2
UFRJ	21	17	81,0	4	19,0

(continua)

Tabela 2 – Professores por local de titulação e atuação em PPG da área do direito no Brasil

IDENTIFICAÇÃO DO PPG	POPULAÇÃO (DOCENTES)	DOCENTES DOUTORADOS NO BRASIL (GRUPO 1)	% GRUPO 1 EM RELAÇÃO AO TOTAL	DOCENTES DOUTORADOS NO EXTERIOR (GRUPO 2)	% GRUPO 2 EM RELAÇÃO AO TOTAL
UFPE	32	26	81,3	6	18,8
UFPA	34	28	82,4	6	17,6
UNISC*	18	15	83,3	3	16,7
UERJ	88	76	86,4	12	13,6
UFC	23	20	87,0	3	13,0
UFSC*	32	28	87,5	4	12,5
UFPR	48	43	89,6	5	10,4
PUC/PR	22	20	90,9	2	9,1
Unifor	25	23	92,0	2	8,0
UFBA	28	26	92,9	2	7,1
UVA*	14	13	92,9	1	7,1
UFMG	60	56	93,3	4	6,7
FDV*	16	15	93,8	1	6,3
PUC/MG	48	45	93,8	3	6,3
Fadisp	20	19	95,0	1	5,0
USP	214	204	95,3	10	4,7
UPM(Mackenzie)	23	22	95,7	1	4,3
PUC/SP	118	115	97,5	3	2,5
ITE*	18	18	100,0	0	0,0
UENP*	20	20	100,0	0	0,0
UNESA*	20	20	100,0	0	0,0
UniSantos*	16	16	100,0	0	0,0
Total	1219	1055	-	164	-

Fonte: Elaboração própria baseado em Avaliação Quadrienal 2017 (Capes, 2017). *PPGs que não correspondem aos 6 critérios fixados para realização da análise de correspondência.

QUINTO CRITÉRIO: Na variável sobre o tipo de vínculo com o programa de pós-graduação, selecionamos apenas a categoria de “docentes permanentes”. Excluímos da análise as categorias docentes visitantes, docentes voluntários e docentes colaboradores, o que permitiu retratar o quadro formador que as universidades mantêm estabilizado com uma vinculação mais forte. Importante salientar que os 122 docentes nessa condição geraram 127 registros (n=127), pois existem 5 docentes que atuam em dois PPGs concomitantemente. Ademais, sublinhamos que extraímos informações prestadas pelos próprios PPGs numa Avaliação Quadrienal. Isso significa que extraímos dados que, porventura, podem conter certas imprecisões por conta desse preenchimento.

SEXTO CRITÉRIO: Enfim, selecionamos apenas as instituições emissoras no exterior que contam com 3 ou mais egressos de seus cursos de doutorado integrados em programas de pós-graduação em direito no Brasil. Isso representa 56% do total de centros emissores. Essa clivagem permitiu diminuir a variação entre os dados analisados em testes preliminares e, além disso, excluir as especificidades que fogem a uma possível explicação mais geral. Com 3 ou mais egressos, podemos pensar em interpretar padrões de correspondência entre instituições no estrangeiro e brasileiras, o que seria difícil com uma margem inferior, considerando a pulverização desses egressos entre programas brasileiros que mantêm apenas 1 titulado no exterior. Além disso, essa estratégia de seleção foi utilizada com sucesso na literatura (Engelmann, 2008, p. 497).

8.5 RESULTADOS

Considerando os seis critérios de seleção elencados, na amostra foi aplicada uma análise de correspondência utilizando as ferramentas do pacote *FactomineR*, na plataforma R, versão *RStudio-1.1.442* (Lê *et al.*, 2008). A partir dessa operação, uma matriz de dados foi construída – contrapondo dados das instituições receptoras no país (nome da instituição) e das instituições emissoras no estrangeiro (nome da instituição). Esta matriz contém o número de registros dos professores enquadrados nas clivagens a seguir informadas (tabela 3).

Tabela 3 – Matriz de distribuição dos registos da população aplicadas as clivagens (instituição emissora x instituição receptora; amostra n=62)

#	IES EMISSORA		IES RECEPTORA																																							
	↑	↓	Fadisp	PUC/MG	PUC/PR	PUC/RS_CC	PUC/RS_D	PUC/SP	UERJ	UFBA	UFC	UFMG	UFPA	UFPB	UFPE	UNIVERSIDAD PABLO DE OLAVIDE	UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID	UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID	LUDWIG-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT MÜNCHEN	ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES EN SCIENCES SOCIALES	UNIVERSIDADE DE COIMBRA	UNIVERSIDADE DE LISBOA	UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI FIRENZE	UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"	UNIVERSITAT DE VALÈNCIA	UNIVERSITÉ DE STRASBOURG	UNIVERSITÉ PANTHÉON SORBONNE – PARIS I	UNIVERSITÉ PANTHÉON-AS-SAS – PARIS II	UNIVERSITÉ PARIS-SORBONNE – PARIS IV													
1			0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0												
2			0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
3			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0										
4			0	0	0	0	1	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0									
5			0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
6			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0							
7			1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0							
8			0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0					
9			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
10			0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0			
11			1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
12			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
13			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

(continua)

A análise de correspondência aplicada à matriz de dados (tabela 3) forneceu dois resultados principais. Uma planilha (tabela 4) com o resumo dos valores de variância para cada um dos componentes da matriz e um gráfico euclidiano que representa a distribuição dos dados em função desses valores de variância (gráfico 1).

A interpretação da AC é facilitada por quatro indicadores: *eigenvalues*, contribuição, cosseno quadrado e inércia. Estes indicadores permitem a detecção dos registros e das categorias que melhor contribuem para o entendimento da distribuição dos dados no gráfico (Husson *et al.*, 2017; Lê *et al.*, 2008, p. 3).

O valor dos *eigenvalues* deve ser entendido como uma medida da proporção da variância explicada para cada dimensão da AC. Esta variância, por sua vez, refere-se a medida de dispersão dos dados. No gráfico abaixo (gráfico 1), estão representados os *eigenvalues* de maior valor no eixo -x- (dimensão 1, com *eigenvalue* equivalente a 23,8%) e no eixo -y- (dimensão 2, com *eigenvalue* equivalente a 13,5%), pois se tratam de duas dimensões que juntas permitem explicar em maior proporção a variância dos dados da matriz.

Já a inércia está sendo entendida como a medida da distância de cada um dos registros analisados em relação ao valor da medida central. Assim, quanto maior for o valor da inércia, mais distante esse elemento estará da medida central (Husson *et al.*, 2008, p. 22-26). Cabe destacar que na categoria das instituições receptoras obtiveram o maior valor de inércia: a PUC/RS (Ciências Criminais), representada no gráfico pelo número [4], a UFPB [12], a PUC/RS (Direito) [5], a PUC/PR [3] e, finalmente, a UERJ [7] (tabela 4). Cabe destacar que todas elas se encontram distantes da concentração geral dos dados no gráfico (gráfico 1). Já para as instituições emissoras no exterior, a Universidade de Coimbra se destaca, uma vez que obteve o maior valor de inércia, seguida pela *Universidad Complutense de Madrid* e pela *Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"*.

Tabela 4 – Resultados da análise de correspondência

INDICADORES DA ANÁLISE DE CORRESPONDÊNCIA

EIGENVALUES	DIM.1	DIM.2	DIM.3	DIM.4	DIM.5	DIM.6	...	DIM.14
Variance	0.3	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	...	0.0
% of var.	23.8	13.5	12.1	10.9	8.9	7.1	...	0.5
Cumulative % of var.	23.8	37.3	49.4	60.4	69.3	76.3	...	100.0

LINHAS	Iner*1000	DIM.1	CTR	COS2	DIM.2	CTR	COS2	DIM.3	CTR	COS2
4 (PUC/RS_CC)	141,67	2,132	49,427	0,886	0,436	3,652	0,886	0,024	0,012	0
12 (UFPB)	94,946	0,918	17,42	0,466	-0,831	25,184	0,466	-0,29	3,431	0,047
1 (Fadisp)	41,596	2,123	9,803	0,599	-1,218	5,7	0,599	-0,069	0,02	0,001
5 (PUC/RS_D)	87,307	0,698	4,773	0,139	0,879	13,364	0,139	0,515	5,118	0,076
2 (PUC/MG)	43,776	0,875	2,496	0,145	1,551	13,858	0,145	-0,063	0,026	0,001
20 (Unifor)	21,354	-0,302	2,077	0,247	-0,137	0,755	0,247	-0,063	0,181	0,011
17 (UNB)	33,303	-0,305	1,922	0,147	0,057	0,119	0,147	-0,171	1,19	0,046
23 (UPM)	13,126	-0,267	1,854	0,359	-0,043	0,083	0,359	-0,055	0,153	0,015
19 (UnICEUB)	65,168	-0,223	1,356	0,053	-0,11	0,585	0,053	-0,236	2,989	0,059
9 (UFC)	32,709	-0,35	1,33	0,103	-0,22	0,932	0,103	-0,121	0,313	0,012

(continua)

Tabela 4 – Resultados da análise de correspondência

24 (USP)	32,89	-0,205	1,282	0,099	0,009	0,005	0,099	0,377	8,537	0,335
11 (UFPA)	28,24	-0,283	1,044	0,094	0,255	1,501	0,094	-0,187	0,898	0,041
13 (UFPE)	40,564	-0,245	0,981	0,061	-0,357	3,679	0,061	-0,245	1,927	0,061
6 (PUC/SP)	33,52	-0,315	0,757	0,057	0,041	0,022	0,057	0,191	0,545	0,021
8 (UFBA)	8,943	0,271	0,72	0,205	-0,318	1,748	0,205	-0,024	0,011	0,002
16 (UFRJ)	14,999	-0,196	0,71	0,12	-0,075	0,182	0,12	-0,014	0,007	0,001
14 (UFPR)	15,452	-0,188	0,575	0,095	-0,077	0,169	0,095	-0,014	0,007	0,001
3 (PUC/PR)	79,784	-0,317	0,436	0,014	-0,298	0,683	0,014	2,118	38,445	0,621
18 (Unicap)	27,998	-0,129	0,383	0,035	0,384	5,941	0,035	-0,052	0,121	0,006
10 (UFMG)	49,452	0,146	0,326	0,017	-0,147	0,581	0,017	0,796	18,985	0,495
22 (Univali)	12,82	-0,11	0,303	0,06	0,149	0,986	0,06	-0,018	0,016	0,002
15 (UFRGS)	51,894	-0,025	0,013	0,001	-0,069	0,184	0,001	-0,401	6,887	0,171
21 (Unisinos)	23,045	-0,02	0,011	0,001	-0,06	0,167	0,001	0,207	2,2	0,123
7 (UERJ)	71,042	-0,012	0,002	0	0,971	19,919	0	-0,582	7,981	0,145
COLUMNAS	Iner*1000	DIM.1	CTR	COS2	DIM.2	CTR	COS2	DIM.3	CTR	COS2
Universidade de Coimbra	193,823	2,271	61,66	0,808	-0,901	17,147	0,127	-0,045	0,048	0
Universidad Complutense de Madrid	127,299	1,583	19,07	0,381	1,81	44,071	0,498	-0,06	0,054	0,001

(continua)

Tabela 4 – Resultados da análise de correspondência

Ludwig-Maximilians-Universität München	63,157	1,29	7,24	0,291	0,828	5,261	0,12	0,359	1,104	0,023
Medida central (IES Receptora)	20,855	-0,13	5,51	0,672	-0,023	0,307	0,021	-0,004	0,01	0,001
Universidade de Lisboa	63,141	-0,593	1,15	0,046	-0,628	2,272	0,052	-0,398	1,02	0,021
Università degli Studi di Firenze	66,448	0,545	0,97	0,037	0,591	2,01	0,044	1,409	12,754	0,248
Universidad Pablo de Olavide	52,034	0,401	0,87	0,043	-0,112	0,121	0,003	-0,022	0,005	0
Université Paris-Sorbonne - Paris IV	34,495	-0,485	0,77	0,057	-0,039	0,009	0	-0,028	0,005	0
Universitat de València	39,257	0,443	0,64	0,041	-0,888	4,544	0,166	-0,861	4,763	0,156
Université de Strasbourg	48,145	0,429	0,60	0,032	-1,105	7,037	0,21	-0,869	4,852	0,13
Universidad Autónoma de Madrid	55,915	-0,332	0,48	0,022	0,246	0,466	0,012	0,503	2,171	0,05
Université Panthéon Sorbonne - Paris I	68,378	-0,234	0,42	0,016	0,144	0,277	0,006	-0,378	2,144	0,04
École des Hautes Études en Sciences Sociales	65,667	-0,281	0,26	0,01	1,415	11,539	0,253	-0,762	3,729	0,073
Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	110,76	-0,248	0,20	0,005	-0,383	0,846	0,011	3,055	59,968	0,698
Université Panthéon-Assas - Paris II	56,226	-0,226	0,17	0,008	0,843	4,094	0,105	-1,071	7,372	0,169

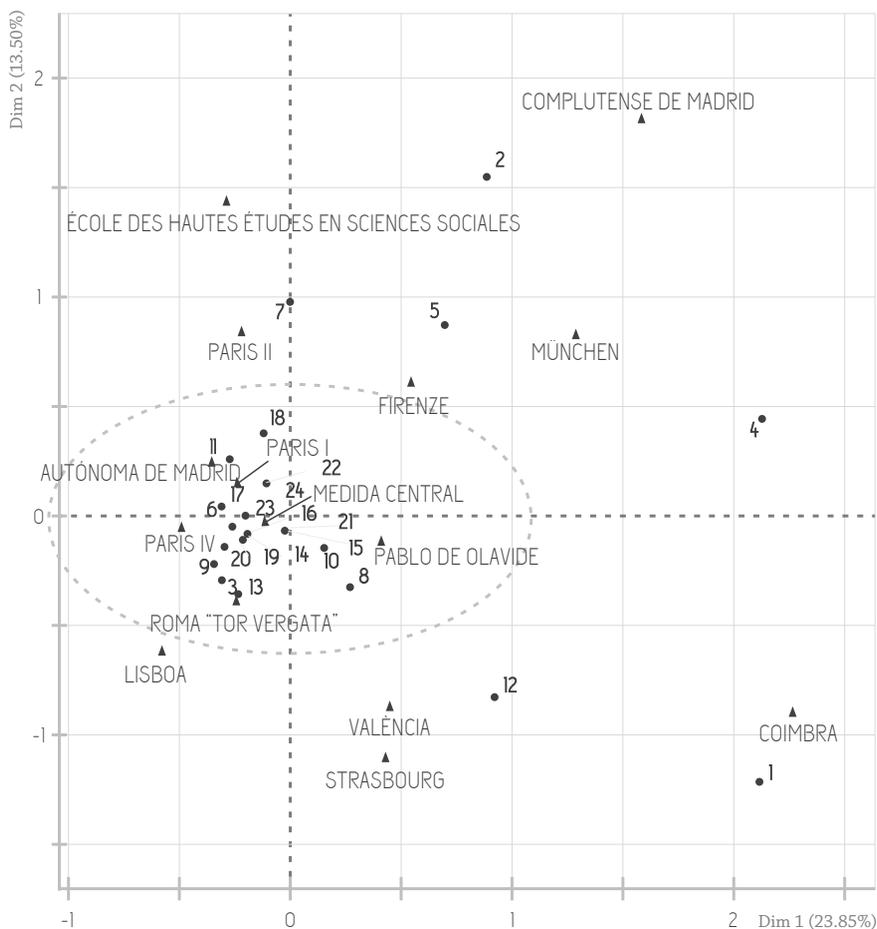
Elaboração própria utilizando a ferramenta FactomineR (2020). Dados obtidos em: Avaliação Quadrienal (Capes, 2017)

Enfim, o valor de contribuição serve como indicativo dos elementos mais representativos de cada dimensão, sendo a soma de todos esses valores de contribuição igual a 100 (Lê; Husson; Josse, 2008). No nosso caso (tabela 4), essa medida permitiu entender quais instituições apresentam os valores mais extremos, contribuindo em maior medida com a variância e, portanto, com a construção das dimensões gráficas. Sobressaem-se na contribuição da dimensão 1: a) para os receptores no Brasil, a PUC/RS_CC (44,427), a UFPB (17,42), a Fadisp (9,803) e a PUC/RS_D (4,773); e b) para os emissores no estrangeiro: a Universidade de Coimbra (61,66), a *Universidad Complutense de Madrid* (19,07), a *Ludwig-Maximilians-Universität München* (7,24) e a Universidade de Lisboa (1,15). Já na dimensão 2, destacamos: a) para os receptores no Brasil, a UFPB (25,184), a UERJ (19,919), a PUC/MG (13,858) e a PUC/RS_D (13,364); e b) para os emissores no estrangeiro: *Universidad Complutense de Madrid* (44,071), Universidade de Coimbra (17,147), *École des Hautes Études em Sciences Sociales* (11,539) e *Université de Strasbourg* (7,037). Lembrando que na amostra essas duas dimensões são as que mais contribuem para as correspondências obtidas, totalizando uma margem de 37,3%, o que nos fornece já alguma base para esse estudo exploratório.

8.6 DISCUSSÃO

Numa observação preliminar à análise de correspondência, sem os critérios aplicados, a tabela 2 mostra as frequências absoluta e relativa de todos os professores com doutorado defendido no exterior em relação aos programas com mestrado e doutorado avaliados na área do direito que os receberam. Seus resultados revelaram que os maiores programas brasileiros não correspondem aos que mais incorporaram agentes com o doutorado obtido no estrangeiro, o que servirá como ponto inicial para as discussões deste tópico. Sobressaem-se os programas da PUC/RS, da Unisinos, da UFPB e da UniCEUB, uma vez que os professores permanentes e com doutorado obtido no exterior após 1990 correspondem a boa parte do corpo docente mantido. Além disso, a população docente desses PPGs se encontra abaixo da média geral de professores por instituição, sendo que esta média é de aproximadamente 37 docentes cadastrados por programa. Isso mostra que há uma concentração de quadros formadores altamente internacionalizados nesses lugares. Esses PPGs, inclusive, têm alcançado boas notas nas avaliações da Capes – com destaque, na série histórica de avaliações, para a Unisinos, um dos componentes do núcleo central no gráfico obtido na AC, tal como o UniCEUB. Um trabalho a ser feito é examinar as justificativas para essas notas, principalmente o quesito internacionalização do programa – o que poderá ser realizado tomando como fonte as fichas de avaliação.

Gráfico 1 – Representação gráfica da análise de correspondência



Legenda: 1 = Fadis; 2 = PUC/MG; 3 = PUC/PR; 4 = PUC/RS_CC; 5 = PUC/RS_D; 6 = PUC/SP; 7 = UERJ; 8 = UFBA; 9 = UFC; 10 = UFMG; 11 = UFPA; 12 = UFPE; 13 = UFPR; 14 = UFRRJ; 15 = UFRGS; 16 = UFRJ; 17 = UNB; 18 = Unicap; 19 = UniCEUB; 20 = Unifor; 21 = Unisinos; 22 = Univali; 23 = UPM; 24 = USP.

Além disso, esses programas são mantidos por instituições de ensino particulares (exceto a UFPB) e tiveram seus doutorados autorizados somente depois de 1999. Isso significa que são cursos recentes em comparação com instituições mais tradicionais que têm oferecido essa modalidade de formação desde o começo dos anos 1970. Nesse sentido, podemos localizá-los no contexto da diversificação do espaço jurídico na década de 1990, que teve dentre os seus efeitos a criação de instituições que oferecem o ensino do direito em diferentes níveis de ensino, inclusive no bojo do início de uma inflação de titulados na área (Engelmann, 2006; 2007).

Não tratamos qualitativamente esse grupo de professores – o que permitiria, dentre outras coisas, conhecer melhor suas atuações acadêmicas por temática e subárea, seus níveis dependência de financiamento para estudos no exterior ou suas possíveis inserções em carreiras de estado historicamente privilegiadas pelos juristas de “sucesso”, concomitantemente ao desempenho da atividade docente. Porém, uma justificativa válida para essa alta concentração em certos PPGs de professores com doutorado obtido no exterior pode dizer respeito ao tipo de dedicação à docência em relação ao perfil profissional híbrido salientado por Nobre (2009), Engelmann (2012), Fragale Filho e Veronese (2004) e Bento, Penna e Engelmann (2017).

Esse perfil profissional pode constranger certos agentes a realizarem um investimento quase que prioritário numa competição na qual eles devem buscar constantemente pelo acesso aos órgãos do sistema de justiça nacional ou pela construção de uma distinção em bancas de advogados (Engelmann, 2008; Fragale Filho *et al.*, 2004), mas também pela manutenção e ascensão nesses espaços acessados. Isso enquadra esses agentes em padrões de carreira muito bem definidos. Não à toa, a dedicação exclusiva do corpo docente efetivo não é a regra na área. Apenas a partir da reorganização do espaço do direito nas últimas décadas ela passou a ter algum peso, o que pode ser interpretado como um reflexo da própria “profissionalização e autonomização” dessa carreira no espaço do direito (Engelmann, 2012, p. 495).

Já os centros “mais tradicionais” – como, por exemplo, as faculdades de direito da USP, da PUC-SP, da UERJ, da UFMG e da UFPE – devem continuar a manter professores com estudos no exterior, mas talvez essa formação seja mais curta que os longos doutoramentos. Afinal, aparentemente elas mantêm no quadro permanente poucos professores com diploma de doutorado obtido no exterior após 1990, mas, por outro lado, boa parte do conjunto total de professores deve apresentar algum estudo ou estágio em outros países. Ou seja, estadias mais curtas e, quiçá, antes do recorte temporal da amostra. Isso também sugere que os docentes destas instituições tenham trajetórias profissionais mais dedicadas ao espaço jurídico nacional, onde a carreira prática (em órgãos judiciais, em bancas de advocacia, etc.) se desenrola majoritariamente.

Para esse grupo, os estudos no exterior podem se distribuir entre mestrados e curtos estágios de pós-doutorado, sem contar a atuação como professor visitan-

te a partir de redes internacionais de colaboração. Não à toa, Engelmann (2008, p. 153) percebeu que os professores da FD/USP, por exemplo, com passagens por universidades estrangeiras dependem menos de financiamento (como bolsas) e acumulam posições acadêmicas com postos políticos e/ou no sistema de justiça – diferentemente do observado para boa parte do corpo docente que atua na região Sul, principalmente em universidades cujos PPGs foram criados nas últimas duas décadas. Esse achado sobre os professores da área confirmam boa parte das análises de Almeida (2010) para as elites jurídicas brasileiras de uma maneira ampla. Em suma: os indícios mostram que os centros de ensino “mais tradicionais” continuam privilegiando um padrão de jurista de “sucesso” bem delimitado, o que inclui um forte investimento na construção da carreira prática no próprio espaço nacional.

Sobre os acomodamentos gerais nas instituições de ensino, nossos resultados reafirmaram certos achados de Engelmann para outro grupo de professores na série histórica de 1996 a 2006 (2008, p. 152-155). Também percebemos a prevalência da região Sul, com índices maiores que os apresentados pelas universidades do Sudeste e demais regiões para cooptação de funcionários com esse perfil, além do volume expressivo de universidades privadas. Além desse contraste entre o número absoluto de docentes recepcionados no Brasil, podemos pensar em termos das correspondências entre os centros emissores e receptores – o que abre uma porta para análises sobre os PPGs, sobretudo suas distribuições no espaço.

No gráfico 1, percebemos uma forte concentração entre certas instituições emissoras e receptoras, como mostra marcação na elipse. Pensando em termos de agrupamentos, e não em especificidades individuais, falamos, mais especificamente, das seguintes instituições no Brasil que mantém conexões com universidades na França (*Université Paris I; Université Paris IV*), Espanha (*Universidad Autónoma de Madrid; Universidad Pablo de Olavide*) e, em menor medida, Itália (*Università degli Studi di Roma “Tor Vergata”*) e Portugal (Universidade de Lisboa): USP, Univali, Unisinos, Unifor, UniCEUB, Unicap, UNB, UFRJ, UFRGS, UFPR, UFPE, UFPA, UFMG, UFC, UFBA, PUC/SP, PUC/PR e Mackenzie.

Esse agrupamento, em contrapartida, ressalta a posição de certas instituições que se encontram muito distantes do ponto marcado pela elipse. Interpretadas como exceção ao núcleo do gráfico, elas podem até mesmo ser mais explicativas que o próprio conjunto central em si. Consideramos, todavia, que esse PPGs situados fora da elipse também aparecem associados a determinadas universidades estrangeiras historicamente procuradas pelas elites brasileiras para estudos em diferentes momentos.

No quadrante superior direito, encontram-se a PUC/MG e os dois programas da PUC/RS (Direito e Ciências Criminais). Para este último caso, pensamos na possibilidade de um trânsito de docentes dentro de uma mesma instituição, principalmente por conta da associação com a *Ludwig-Maximilians-Universität Mün-*

chen. E no extremo do quadrante está a *Universidad Complutense de Madrid*, sendo que uma outra universidade madrileña se corresponde com instituições dentro da elipse marcada.

No quadrante inferior direito, a Fadisp se aproxima da Universidade de Coimbra – lembrando que Portugal tem sido bastante procurado para formação dos juristas brasileiros nos últimos anos, com Coimbra apresentando um crescimento expressivo (Wohnrath, 2018b). Com largo (e conhecido) histórico junto aos grupos dirigentes brasileiros em diferentes momentos históricos, principalmente na formação das elites jurídicas e na conformação inicial dos modelos de ensino do direito implantados no país (Almeida, 2001; Bordignon *et al.*, 2019; Carvalho, 1998; Venâncio Filho, 2011), percebemos uma menor colaboração atual dessa universidade portuguesa, em termos de fornecimento de professores doutores, com os programas de pós-graduação em direito mais antigos do Brasil. Nesse ponto, destacam-se os PPGs mantidos pela UFPB e PUC/RS. Já a *Universitat de València* e a *Université de Strasbourg*, embora não tão distantes da medida central no gráfico, aparecem próximas da UFPB – um dos programas que mais concentram docentes efetivos titulados no estrangeiro após 1990, o que indica um forte investimento institucional em termos de cooptação de professores com esse perfil e sugere uma valorização de certos centros com peso internacional na área do direito.

No quadrante superior esquerdo do gráfico, ao lado da *Université Paris II*, cuja escola de direito é bastante buscada para formação jurídica no estrangeiro, mantendo-se como uma das principais da França mesmo após a divisão da Sorbonne nos anos 1960, está a *École des Hautes Études en Sciences Sociales*. Ambas se correspondem com instituições de ensino que podem ser entendidas inclusive como tradicionais na formação dos juristas brasileiros – o que chegou a deslocar uma dessas instituições brasileiras para fora da elipse – com referência específica ao caso da UERJ. Salientamos, porém, que a *École* não oferece uma formação em direito em sentido stricto, o que revela a cooptação por certos PPGs de docentes com passagens pelas ciências sociais, inclusive com forte investimento em sociologia do direito (uma das especialidades ofertadas na EHESS). Nesse ponto, deve ser especialmente observada a contribuição da dimensão 2 – tanto para as instituições emissoras, quanto para as receptoras.

Merece atenção o fato de que nem todo cadastrado em programas avaliados pela área do direito é formado integralmente – considerando como possibilidades a graduação, o mestrado e o doutorado – em direito. Embora componham um grupo minoritário, existem professores que tem o direito como área de pesquisa, mas possuem diplomas obtidos em áreas diversas do direito, integralmente ou parcialmente, mesclados ou não com títulos em direito. Nos dados examinados, alguns cientistas sociais e filósofos foram registrados. Também é significativo que praticamente todos os agentes examinados sejam brasileiros. Conforme os parâmetros

de análise que estabelecemos, aparentemente o Brasil tem se mostrado um lugar pouco atrativo para professores estrangeiros atuarem como quadro permanente. Em contrapartida, também são “pouquíssimos os juristas brasileiros reconhecidos no exterior. O país está fora das redes de pesquisa mais importantes, [sendo] periférico na produção do conhecimento jurídico mundial”, o que tem se mostrado um desafio para uma pós-graduação em direito que se apresenta, ao menos em volume de pessoal e de instituições, como a maior do mundo (Varella, 2015, p. 112).

Na AC, também nos perguntamos o porquê da *Universidad Complutense de Madrid* e da Universidade de Coimbra se comportarem de maneira tão diferente no conjunto de centros emissores, a ponto de deslocar um centro tradicional de formação das elites jurídicas brasileiras para outro ponto do espaço gráfico. São dois extremos distantes do núcleo. Observando com quais centros brasileiros essas duas universidades estrangeiras mais têm dialogado na amostra analisada, percebemos que os seus egressos tendem a se situar em PPGs brasileiros mais novos, o que significa uma inserção em espaços sem tanta tradição na formação dos bacharéis de sucesso no espaço jurídico brasileiro ou na própria formação dos doutores da área, além da seara política.

Verificamos que, desde a última década, essas instituições europeias se encontram bem posicionadas no rol das universidades que mais têm formado os doutores com estudos no exterior atuantes na área do direito no Brasil. Isso deve ter relação com as redes internacionais de pesquisadores que elas compõem. Evidenciadas pela realização de encontros científicos ibero-brasileiros, essas redes tendem a permitir uma maior circulação de agentes entre os diferentes países (Wohnrath, 2018b).

Essa crescente formação em dado lugar específico, somada com a referida colaboração científica internacional, pode representar um volume de doutores egressos dessas instituições estrangeiras e disponíveis no “mercado” brasileiro para cooptação por programas de pós-graduação cujo corpo docente foi formado mais recentemente, especialmente quando relacionados com programas mais antigos, fundados em décadas anteriores e já fortemente estabilizados. Assim, essas instituições no Brasil podem representar bons espaços de entrada para profissionais mais novos e altamente titulados, considerando que o currículo e as posições acadêmicas não são estáticos, embora trabalhemos, necessariamente, com um retrato momentâneo da situação.

Também foi percebida a forte dispersão dos diplomados no estrangeiro pelos programas de pós-graduação brasileiros, igualmente observado para períodos anteriores (Engelmann, 2008, p. 153). Por outro lado, as universidades europeias correspondem a todos os centros emissores na amostra aqui examinada. Talvez uma seleção com critérios mais abrangentes possibilitaria uma outra visão desse quadro. Tratar dos centros emissores com menos de 3 egressos recepcionados no Brasil ou de

professores titulados antes de 1990, por exemplo, certamente mostraria a presença de universidades norte-americanas. Afinal, na listagem geral aparecem agentes que não foram tratados, justamente por não entrarem nos critérios de seleção.

Isso significa que nossa amostra possibilita observar nucleações gerais, ao passo que ela não permite a visualização de certas especificidades – dada as clivagens. A partir da análise, foi possível perceber uma série de dados que abordados de uma outra maneira abordados podem ser importantes para complementar essa primeira etapa da análise.

Os resultados da análise, noutro sentido, também sugerem a existência de arranjos complementares que não entraram nos critérios de clivagem aplicados. Esse é o caso da PUC/Rio – que colabora fortemente com instituições europeias que não fogem muito dos lugares de formação mais procurados pelos juristas brasileiros, além dos Estados Unidos. A ausência deste país, inclusive, causou surpresa – considerando que em séries históricas anteriores aos anos 1990 suas universidades constavam dentre as mais buscadas para estudos doutorais pelos professores de direito (Wohnrath, 2018b). Esse nos parece um bom caminho a ser delineado numa próxima fase da pesquisa, utilizando outros critérios de seleção para continuar examinando como as instituições de ensino jurídico estão acomodadas no espaço brasileiro.

8.7 PALAVRAS FINAIS

Aplicando uma análise de correspondência, neste texto conseguimos visualizar certas relações que talvez não fossem reveladas – dessa mesma maneira ou com esse mesmo desenho – a partir de outras metodologias. Fortemente assentado nos dados, esse tratamento estatístico permitiu explorar e esclarecer associações entre as instituições acadêmicas formadoras no estrangeiro de professores de direito – ou seja, onde eles obtiveram seus diplomas – e suas receptoras no Brasil – onde eles funcionam como corpo docente estabilizado.

Ressaltamos, porém, que aqui cuidamos de um retrato desse espaço social. Isso significa que, justamente por ser constituído por relações dinâmicas, anteriormente esse espaço deve ter apresentado outras formas e, certamente, no futuro apresentará configurações distintas. Nesta pesquisa, o enfoque recaiu sobre como isso tem se operado para o caso dos professores de direito após os anos 1990, especificamente em termos da distribuição desses agentes entre instituições que operam no espaço jurídico nacional.

No plano das instituições, percebemos uma forte concentração de egressos de universidades francesas e espanholas, além de italianas e portuguesas, em menor medida, na maioria dos PPGs examinados. Por sua vez, o conjunto das instituições receptoras foi composto por universidades de diferentes regiões brasileiras, com distintas histórias e tradições jurídicas. Sobre isso, uma explicação possível passa pela ideia de dispersão desses diplomados por esses programas brasileiros, no bojo de uma crescente oferta de professores doutorados no estrangeiro e, enfim, de um aumento exponencial de cursos de direito nas últimas décadas. Ainda assim, acreditamos que esses achados requerem análises complementares que deem conta de estabelecer com mais especificidade os porquês dessa proximidade, em termos de cooptação de docentes com esse tipo de trajetória acadêmica, entre programas tradicionais e mais novos – que foi percebida na AC. Além disso, como foi debatido acima, talvez os destaques estejam mesmo nas exceções encontradas na análise.

Já no plano dos agentes, ainda falta responder em que efetivamente se traduz esse tipo de formação na construção da trajetória acadêmica dos professores de direito. Ela deve se traduzir, ao menos em tese, em uma inserção do agente, no plano nacional, em programas de pós-graduação “mais internacionalizados” (considerando a série histórica de avaliações da Capes), além de colaborações mais duradouras com centros do exterior. Futuramente, isso poderá ser verificado em publicações em revistas especializadas de alcance internacional, livros editados em línguas diferentes do português e estágios de pós-doutorado ou como professor estrangeiro convidado.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, A.; FINLAY, B. *Métodos estatísticos para as ciências sociais*. Porto Alegre: Penso, 2012.

ALMEIDA, F. *A Nobreza Togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BENTO, J. S.; PENNA, L.; ENGELMANN, F. Doutrinadores, políticos e “Direito Administrativo” no Brasil. *Política e sociedade*, v. 16, n. 37, p. 286-314, 2017.

BORDIGNON, R.; GIOVANELLA, T. O espaço jurídico em fins do século XIX: o Supremo Tribunal Federal e as faculdades de direito. *Plural*, v. 26, n. 2, p. 31-48, 2019.

BOURDIEU, P. La force du droit. *Éléments pour une sociologie du champ juridique*. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 64, p. 3-19, 1986.

CANÊDO, L. B.; GARCIA, A.; ALMEIDA, A. M. F. Apresentação. In: ALMEIDA, A. M. F. et al. *Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. *Avaliação Quadrienal*, 2017. Página inicial. Disponível em: <http://avaliacaoquadrienal.capes.gov.br/>. Acesso em: 23 ago. 2019 [2017].

CARVALHO, J. M. *A construção da ordem: a elite política imperial* [seguido de] *Teatro de sombras: a política imperial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO – CNPQ. *Plataforma Sucupira*, 2017. Página inicial. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>. Acesso em: 21 nov. 2018 [2017].

CORADINI, O. L. A formação e a inserção profissional dos professores de ciências humanas e sociais no Rio Grande do Sul. In: ALMEIDA, A. M. F. et al. *Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

CURY, C. R. J. Qualificação pós-graduada no exterior. In: ALMEIDA, A. M. F. et al. *Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *RBCS*, v. 15, n. 43, p. 163-176, 2000.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. Building the law and putting the state into play. International strategies among Mexico's divided elite. *American Bar Foundation Working Paper Series*, Chicago, p. 01-79, 1995.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'état*. Paris: Le Seuil, 2002.

DEZALAY, Y. *Marchands de droit: La restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*. Paris: Fayard, 1992.

DUVAL, J. Analisar um espaço social. In: PAUGAM, S. *A pesquisa sociológica*. Petrópolis: Vozes, 2015.

ENGELMANN, F. Estudos no exterior e mediação de modelos institucionais: o caso dos juristas brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, v. 16, p. 145-157, 2008.

ENGELMANN, F. Globalização e poder de Estado: circulação internacional de elites e hierarquias do campo jurídico brasileiro. *Dados*, v. 22, n. 2, p. 486-516, 2012.

ENGELMANN, F. La redéfinition de l'enseignement et de l'espace juridique brésilien. *Cahiers du Brésil Contemporain*, v. 54-55, p. 177-201, 2004.

ENGELMANN, F. *Sociologia do campo jurídico: juristas e usos do direito*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2006.

ENGELMANN, F. Diversification de l'espace juridique et invention de la "critique du droit" au Brésil dans les années 1990. *Droit et Société*, Paris, v. 65, p. 153-169, 2007.

FACTOMINER. *FactomineR*, 2020. Accueil. Disponível em: http://factominer.free.fr/index_fr.html. Acesso em: 24 jul. 2020.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. *Escola de Direito de São Paulo*, 2019. Observatório do Ensino do Direito. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/observatorio-ensino-direito>. Acesso em: 02 jul. 2019 [2020].

FONTAINHA, F.; GERALDO, P. H. B.; ALVES, C. S. O concurso público brasileiro e a ideologia concursista. *Revista Jurídica da Presidência*, v. 16, n. 110, p. 671–702, 2015.

FONTAINHA, F.; NUÑEZ, I. S.; OTERO, V. B. O lugar das elites jurídicas: o deslocamento territorial dos ministros do STF (1988-2013). *Contemporânea*, v. 7, n. 2, p. 341-364, 2017.

FRAGALE FILHO, R.; VERONESE, A. A pesquisa em direito: diagnóstico e perspectivas. *RBP*, v. 1, n. 2, p. 53-70, 2004.

GAMEIRO, I. P.; GUIMARÃES FILHO, G. O mapa da pós-graduação em Direito no Brasil: uma análise a partir do método da Social Network Analysis. *Revista Direito GV*, v. 13, n. 3, p. 891-920, 2017.

GHIRARDI, J. G. *et al.* Ensino superior 2012 – docentes: Detalhamento regional da área de direito. *Observatório do Ensino do Direito da FGV*, São Paulo, v. 1., n.1, out. 2013.

GRÜM, R. O “MBA” como um brevê de internacionalização e de modernidade profissional entre engenheiros. In: ALMEIDA, A. M. F. *et al.* *Circulação internacional e formação intelectual das elites brasileiras*. Campinas: Editora da Unicamp, 2004.

HUSSON, F. *et al.* *FactomineR*, 2008. Complete course on Exploratory Multivariate Data Analysis (MOOC). Disponível em: <http://factominer.free.fr/course/MOOC.html>. Acesso em: 01 nov. 2020.

HUSSON, F.; LÊ, S.; PAGÈS, J. *Exploratory multivariate analysis by example using R*. Boca Raton: Chapman and Hall, 2017.

ISRAËL, L. À qui de droit. In: BOURDIEU, P. *La force du droit de Pierre Bourdieu: Introduction à la nouvelle édition*. Paris: Éditions de la Sorbonne, 2017. p. 1-15.

LE ROUX, B.; ROUANET, H. *Multiple correspondence analysis*. Londres: SAGE, 2013.

LEBARON, F.; LE ROUX, B. Géométrie du champ. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v. 5, n. 200, p. 106-109, 2013.

LEBARON, F.; LE ROUX, B. *La méthodologie de Pierre Bourdieu en action: espace culturel, espace social et analyse des données*. Paris: Dunod, 2015.

LEBARON, F. *La sociologie de A à Z*. Paris: Dunod, 2009.

LEBARON, F. L'análise geométrica das dadas em um programa de pesquisa sociológica: o caso da sociologia de Pierre Bourdieu. *Revue Modulad*, v. 42, p. 102-109, 2013.

LÊ, S.; HUSSON, F.; JOSSE, J. FactoMineR: An R package for multivariate analysis. *Journal of Statistical Software*, v. 25, n. 1, p. 01-18, 2008.

MARTINS, C. B.; CARVALHO, I. M. M. Mestres e doutores em Direito. In: VELLOSO, J. *A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no País*. Brasília: Capes, 2011.

NASCIMENTO, M. M.; CAVALCANTI, C.; OSTERMANN, F. Análise de correspondência aplicada à pesquisa em ensino de ciências. In: CONGRESO INTERNACIONAL SOBRE INVESTIGACIÓN EN LA DIDÁCTICA DE LAS CIENCIAS, X., Sevilha, 2017. *Anais [...]*. Sevilha: Revista Enseñanza de las Ciencias, 2017. p. 1319-1324.

NOBRE, M. Apontamentos sobre a pesquisa em direito no Brasil. *Revista Pesquisa Direito/Cadernos FGV*, 2009.

QUEIROZ, R., M.; BUSTAMANTE, T.; GAMMA, B. De los bancos universitarios a la toga: la trayectoria académica de los ministros del Supremo Tribunal Federal brasileño (1988-2013). *Revista Precedente*, v. 8, p. 67-2014, 2017.

SANTOS, G. F.; MAUÉS, A. G. M.; SIQUEIRA, G. S. *Relatório da Avaliação Quadrienal 2017: Área do Direito*. Diretoria de Avaliação, CAPES. Brasília: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, 2017.

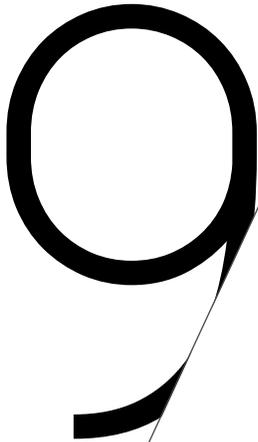
VARELLA, M.; LIMA, M. M. B. Políticas de revalidação de diplomas de pós-graduação em direito no Brasil: dificuldades e desafios para o sistema brasileiro. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 2, n. 1, p. 143-161, 2012.

VARELLA, M. Quem influencia a pós-graduação em direito no Brasil? Uma análise empírica da nucleação acadêmica. *Revista de Direito Brasileira*, v. 12, n. 4, p. 111-127, 2015.

VENÂNCIO FILHO, A. *Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

WOHNRATH, V. Educação e elites jurídicas: espaços de formação doutoral em direito no Brasil contemporâneo. In: HOLANDA, A. P. et al. *Filosofia do Direito hoje: temas atuais*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza; CONPEDI, 2018a.

WOHNRATH, V. Espaços de formação doutoral no exterior para docentes de pós-graduação em Direito no Brasil. *Revista Debates*, v. 12, n. 3, p. 53-86, 2018b.



9

NOVOS PADRÕES NA
FORMAÇÃO DAS ELITES
DE ESTADO: EDUCAÇÃO
JURÍDICA CORPORATIVA E
O CASO DO MINISTÉRIO
PÚBLICO

LUCIANA RODRIGUES PENNA

*Doutora em Ciência Política pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisadora do
Núcleo de Estudos em Elites, Justiça e Poder
Político Nejud, UFRGS.*

9.1 INTRODUÇÃO

Qual o sentido da criação e da proliferação de estruturas institucionais de educação corporativa no ambiente estatal? Em que medida esse fenômeno reflete mudanças no significado do próprio Estado e do Direito, impactando nos perfis dos agentes públicos e na definição do papel das carreiras estatais? Este trabalho propõe-se enfrentar tais questões, inserindo a emergência e a expansão de escolas jurídicas corporativas na problemática da reprodução, legitimação e reconfiguração do perfil da “nobreza de Estado” (Bourdieu, 2010; 2013). A discussão situa-se, portanto, no âmbito da Sociologia Política, recorrendo às múltiplas abordagens sobre os processos de redefinição da legitimidade de elites e das lutas simbólicas que eufemizam embates entre grupos e agentes ancorados em corporações de Estado.

Primeiramente, é necessário esclarecer que o tratamento específico do tema da educação corporativa ainda reside menos no seio de trabalhos teóricos, e mais em um conjunto de estudos de caso empíricos sobre universidades e escolas corporativas, situadas no setor privado ou no setor público. Esta literatura emerge, predominantemente, da área de Administração, sobretudo, em subáreas como Gestão de Pessoas, Gestão de Recursos Humanos e Gestão do Conhecimento, onde se evidencia o viés normativo que propugna pela adoção de escolas corporativas como ferramenta essencial para a alavancagem dos negócios (Meinster, 1999; Eboli, 2004; Cavalcanti; Gomes, 2001; Toledo; Domingues, 2018; Milot, 2003). Ao analisar a literatura especializada, percebe-se uma tendência de crescimento da temática, visível nos últimos 20 anos, indicando que a educação corporativa estaria deixando de ser vista como um fator coadjuvante para as organizações, passando a ser tida como um valor estratégico (Toledo; Domingues, 2018).

Ao lado desse panorama teórico mais afeito à Administração empresarial, despontaram recentemente dois eixos temáticos que abordam o tema no setor público: o da “profissionalização da burocracia” e o da “capacitação de servidores públicos”, que englobam estudos de caso sobre escolas de governo e escolas de gestão pública estatais (Aires, 2014; Eboli, 2004; Gaetani, 1998; Pacheco, 2002; Fernandes, 2015; Ranzini; Bryan, 2017).

Diante dos enfoques diversos que cercam o tratamento do tema, o presente capítulo propõe discutir os usos da educação corporativa por instituições estatais a partir do referencial da Sociologia do campo jurídico (Bourdieu, 2006; 2010; 2013; 2014), problematizando as condições sociais e políticas das reconfigurações no perfil das elites de Estado, onde se destacam as frações jurídicas. Por isso, é relevante a contribuição advinda das análises sobre os diversos terrenos e contornos da formação jurídica contemporânea e suas relações com as demandas emanadas

do Estado e do mercado que afetam as carreiras jurídicas no atual contexto (Ait-Aoudia; Vanneville, 2013; Boigeol, 2013; Billand, 2013; Targa, 2005; Teixeira, 2001; Fragale, 2010; Santos, 2016; Engelmann, 2015; 2018; Penna; Engelmann, 2020).

A abordagem sociopolítica se justifica porque a compreensão das condições da reconfiguração da legitimidade do perfil das burocracias estatais requer focar as frações jurídicas, as mais diretamente vinculadas aos processos de reconstrução do Estado, onde os juristas representam os grupos mais interessados em garantir a autonomização e a legitimação do aparato de poder nacional (Bourdieu, 2013; Bourdieu, 2014). Neste sentido, estudos sobre a relação entre a recomposição das elites de Estado em cenários periféricos, como o da América Latina, e as condições de importação de conhecimento especializado sobre Estado e gestão pública, são elucidativos (Dezalay; Garth, 2000).

As reflexões sobre os sentidos políticos da Reforma do Estado e da Reforma do Judiciário (Koerner, Barreira; Inatomi, 2017; Engelmann, 2015), bem como tomadas de posição nativas sobre o novo papel da educação *interna corporis* no Ministério Público (Finger, 2004; Cabral Neto, 2009), possibilitam a contextualização e análise do significado das mudanças no perfil das burocracias jurídicas. Debates sobre as condições do protagonismo político de agentes e instituições jurídicas no Brasil, analisando o caso Ministério Público, trazem importantes pistas para a análise (Maciel; Koerner, 2014; Kerche; Marona, 2018).

A presente abordagem baseia-se em pesquisa qualitativa, a partir de levantamento empírico não exaustivo de informações sobre a política institucional de educação jurídica corporativa registradas em fontes documentais e bancos de dados disponibilizados pelos sítios institucionais, cobrindo o período de 2018 a 2020. Outras fontes de informação utilizadas foram os sítios oficiais do Governo Federal, Ministério da Educação, Plataforma Lattes do CNPq, Plataforma Sucupira da Capes, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, além do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, Ministério Público da União – MPU e da Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. As bases normativas utilizadas na análise são a Constituição Federal de 1988, as normas relativas às políticas federais de profissionalização da burocracia e as normas institucionais do Conselho Nacional do Ministério Público referentes à política educacional, com ênfase nas normativas da ESMPU.

Parte-se de informações sobre os perfis acadêmicos dos agentes que integram a Unidade Nacional de Capacitação do CNMP, totalizando de 3 trajetos. Em sequência, na abordagem da Escola Superior do Ministério Público da União tomada como caso representativo dos usos da educação jurídica corporativa na

legitimação de uma fração da elite estatal, busca-se refletir sobre sua relação com o campo educacional mais amplo, sobretudo, a partir da verificação da ocorrência de parcerias institucionais com Universidades nacionais e estrangeiras. Em um segundo momento, discute-se o padrão das formações ofertadas e os recursos empregados para a cientificação das mesmas, que denotam o investimento da corporação na projeção acadêmica da Escola.

A seguir, analisa-se o perfil do quadro gestor da Escola, onde o total de agentes vinculados à gestão educacional totaliza 18 trajetos. Por fim, para tratar do universo dos professores, a base de dados utilizada foi o “Banco de Docentes” da própria instituição, que registrou, em 2020, um total de 790 docentes. Deste modo, para a composição de uma amostra representativa de docentes, empregou-se o critério de obtenção de maior aproximação empírica, capturando somente os indivíduos que ministraram alguma atividade de formação na Escola. Para tanto, empregou-se filtro existente na própria plataforma virtual da ESMPU, gerando um universo de 60 trajetórias. Os elementos verificados nos trajetos de gestores e professores foram a titulação acadêmica e a ocorrência de formação no exterior, com vistas a identificar o grau de investimento em capital de titulação e em internacionalização do currículo.

9.2 ORIGEM PRIVADA, USOS ESTATAIS: APROPRIAÇÕES POLÍTICAS DA NOÇÃO DE *EDUCAÇÃO CORPORATIVA*

A educação corporativa é uma noção originária do ambiente empresarial e está orientada pela estratégia de “qualificar e educar os trabalhadores para elevar os patamares de desempenho das empresas” (Eboli, 2004, p. 63). Desta forma, seus objetivos são o ganho em produtividade, a competitividade e a sustentabilidade das empresas, indicando o grau de modernização da sua gestão, intrinsecamente ligado à adoção de uma política de formação permanente dos seus gerentes e funcionários. Ressignificados como “colaboradores”, esses agentes devem ser alcançados pela educação corporativa, formando um universo que vai além dos empregados posicionados nos altos escalões, abrangendo toda a corporação, desde a “diretoria” até o “chão de fábrica” (Idem, p. 37).

A perspectiva sociológica já havia captado a intensificação da ambição empresarial pela oferta de educação pelas próprias empresas, manifestada desde a

década de 1970. Em pesquisas sobre o sistema de produção (campo econômico) e o sistema de reprodução (campo escolar) no caso francês, Bourdieu e Boltanski (1975) apontaram a concorrência entre o sistema econômico e o sistema de ensino, situando a crítica empresarial em relação à autonomia do segundo, principalmente, por ser geradora do valor universal do diploma, garantido pelo Estado, produzindo tensão com as necessidades empresariais, afetadas pelas mudanças contínuas cada vez mais velozes do mercado. Assim, a mobilização empresarial pela busca da “formação permanente” já remonta àquele contexto, indicando que o investimento na crítica da “defasagem” do sistema de ensino cresceu de modo correlato às inovações econômicas. Conforme os autores, revela-se aí a utopia da Universidade submissa, o antigo “sonho patronal de uma escola confundida com a empresa, de uma escola *da casa*” (Bourdieu; Boltanski, 1975, p. 102).

Em abordagem sócio-histórica sobre o contexto mais recente, Milot analisou as apropriações de sentido empresarial da educação a partir da década de 90, demonstrando o movimento contínuo de engajamento de agentes do sistema econômico mundial que se inicia em 1996 no âmbito da OCDE, com a publicação do Relatório “A Economia fundada sobre o Saber”, seguida pela Primeira Conferência Mundial sobre o Ensino Superior, patrocinada pela Unesco, em 1998 (Milot, 2003, p. 68). Alguns anos antes, a Comissão Europeia lançou o Livro Branco intitulado “Crescimento, Competitividade e Emprego”, com o objetivo expresso de aumentar a competitividade das empresas europeias a partir de novas competências exigidas pelo mercado de trabalho do capitalismo mundializado (Milot, 2003, p. 68).

Outro ponto destacado nesse movimento, reside no fato de que o Banco Mundial investe desde 1994 na construção e difusão de uma retórica de “crise mundial” do ensino superior (Idem). A década de 90 representa um momento marcante na difusão global da justificativa da reforma profunda da educação superior em escala global, baseada no imperativo mercadológico da “inovação”, por sua vez informada por um “pragmatismo institucional” e pela internacionalização da expertise sobre a “nova produção do saber” (Milot, 2003, p. 70).

Ball (2014) apontou a centralidade da educação para o mercado no âmbito do neoliberalismo e a sociedade globalizada, postura difundida através do Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento (OCDE), também datado de 1995. O documento comporta uma retórica fortemente centrada na promoção da cultura do desempenho competitivo, centrado na performatividade – aspecto central que passa a ocupar a cena – definindo a figura do “gestor educacional”, que passa a ser nuclear e a partir da qual se prioriza calcular tudo a partir de cifras, indicadores de desempenho, comparações e competição (Ball, 2011, p. 109).

Com a difusão mundial da noção de *educação corporativa* a partir dos anos 1990, surgem novos usos e apropriações pelo setor público. O tratamento acadê-

mico do tema se dá principalmente na literatura administrativista, com predomínio de abordagens normativas situadas nas disciplinas de Administração Pública e de Gestão Pública, com interfaces nas demais áreas que integram atualmente o denominado “campo de públicas” (Lima; Rodrigues, 2017). As discussões trazem enfoques diversos, mas no geral indicam a associação do fenômeno da *educação corporativa* com a defesa da criação de “escolas de governo” ou “escolas de gestão pública estatais” voltadas às necessidades de formação continuada de agentes e servidores públicos.

É relevante destacar que nas variadas apropriações de sentido da educação corporativa pelo setor público, conta-se a presença de elementos do gerencialismo inscritos na retórica administrativista desde reforma do Estado nos anos 90, cujo marco normativo foi a Emenda Constitucional n. 19 de 1998. Como tal reforma estabeleceu a necessidade da criação das denominadas *escolas de governo*¹ no âmbito da Administração Pública brasileira, o arcabouço teórico posterior repercutiu a preocupação com o alcance da “reforma da administração pública”, pautando o debate sobre o papel da formação continuada dos agentes públicos como parte integrante da problemática da profissionalização da burocracia pública, especialmente em relação à alta burocracia federal.

Assim, o referencial teórico administrativista aponta que o problema do treinamento da burocracia não é algo novo, remontando ao período dos Governos Vargas (1930 -1945 e 1951-1954), dos Governos Militares (1964-1985) e da Nova República, quando esta preocupação reaparece na iniciativa da criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), instituída em 1986 (FERNANDES, 2015, p. 4). Como “escola de governo” voltada ao treinamento do alto escalão da burocracia federal, a ENAP é a escola de gestão pública pioneira, situada em Brasília e inspirada nos moldes da francesa *École National d'Administration* – ENA. Conforme refere Fernandes, “a criação de instituições de formação de servidores públicos ocorreu de forma esparsa e setorizada, ocupando espaços não preenchidos pelo ensino superior regular (Fernandes, 2015, p. 6).

No entanto, se iniciativas para a profissionalização da burocracia percorreram, com intensidades distintas, vários contextos da história brasileira, é assente na literatura administrativista que o tema da profissionalização alcançou forte impulso com a implementação da Reforma Gerencial do Estado nos anos 90, portadora das premissas do Novo Gerencialismo Público (Ranzini; Bryan, 2017, p. 423). Desde então, tem-se maior abrangência na institucionalização e normatização de

¹ Em seu artigo 5º, §2º, a Emenda 19/1998 dispõe que: “A União, os Estados e o Distrito Federal manterão *escolas de governo* para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados”. Grifo nosso.

políticas públicas com tal finalidade, o que vem desencadeando embates teóricos e políticos em torno das diferentes apropriações de sentido do Estado e da reforma administrativa, bem como dos meios e fins da capacitação de agentes públicos. Tais embates são traduzidos teoricamente na oposição entre “gerencialismo” versus “gestão social” (Paula, 2005) ou entre o “Estado Mínimo” e o “Estado Necessário” (Dagnino; Cavalcanti; Costa, 2016).

Portanto, a permanente disputa de narrativas sobre o modelo e o papel do Estado indica que as iniciativas de institucionalização de escolas de educação corporativa voltadas para agentes públicos também não possuem um formato homogêneo e um sentido unívoco, repercutindo as diferentes demandas estatais e mobilizando distintos repertórios políticos, de acordo com o espaço estatal em que se insere. Por isso, o grau de autonomia institucional, financeira e administrativa, combina-se com outros fatores, como a esfera federativa, a linha ideológica que orienta a coalizão de governo no poder e o perfil do quadro dirigente da escola corporativa.

Em tal cenário, constata-se tanto na literatura, quanto na realidade estatal, a mobilização de nomenclaturas diversas que repercutem a própria complexidade da teia institucional que cerca a educação corporativa quando situada no ambiente estatal: Escolas de Governo da União, dos Estados e dos Municípios, Escolas das Procuradorias de Estado, Escolas de Gestão Pública das burocracias de Controle, como Controladorias, Corregedorias e Tribunais de Contas, tanto da União quanto dos Estados, Escolas Judiciais, Escolas do Ministério Público, Escolas das Polícias, Escolas do Legislativo, Centros de Treinamento e Aperfeiçoamento Funcional, Escolas Corporativas, Universidades Corporativas, dentre outras. Em um panorama do desenho institucional da educação corporativa no Brasil, vê-se a presença de organizações públicas e privadas que já possuem sistema de educação corporativa implantado, em vários setores produtivos (Eboli, 2004, p. 67).

Destaca-se, ainda, que tais estruturas aparecem dotadas de maior ou menor grau de autonomia institucional, administrativa e financeira, com estatutos jurídicos diversos, desde as criadas por lei até as fundadas por decreto. Elas integram em maior ou menor escala, uma rede de parcerias, inclusive internacionais. Diversos entes, públicos ou privados, como Universidades, Faculdades, institutos de pesquisa, *Think Tanks* nacionais e estrangeiros, dentre outros, configuram o complexo de vínculos mais ou menos formais, que podem apresentar dimensões locais, nacionais, regionais e mesmo internacionais. Como demonstrou Milot, a lógica de institucionalização com natureza internacionalizada aparece na sócio-história da “economia do conhecimento”, através da qual a retórica gerencialista vem sendo difundida pelos diversos organismos internacionais a partir dos anos 90 (Milot, 2003).

9.3 NOVO GERENCIALISMO PÚBLICO, REFORMA DO JUDICIÁRIO E IMPORTAÇÃO DO *RULE OF LAW*: A LEGITIMAÇÃO DA EDUCAÇÃO CORPORATIVA NO MINISTÉRIO PÚBLICO

Na longa tradição bacharelesca do ensino jurídico brasileiro, a relação entre a atuação acadêmica dos bacharéis e sua inserção em carreiras práticas moldou os sentidos simbólicos dos cursos jurídicos desde o Império, tidos como verdadeiros espaços de socialização para a elite dos futuros políticos-bacharéis. Neste ambiente, a atuação dos professores sempre esteve ladeada pela presença de advogados, magistrados e promotores, para os quais ensinar era mais um fator de prestígio pessoal (Adorno, 1988; Venâncio Filho, 2005).

Os usos políticos do Direito no Brasil não são recentes², mas esta longa tradição vem sofrendo reconfigurações nas últimas décadas do século XX, no sentido de adaptação às exigências ligadas à profissionalização da docência em Direito, processo que também afetou os juristas e professores “práticos”. Um dos efeitos dessa mudança está no aumento da busca por titulação em nível de pós-graduação por parte de magistrados, incluindo mestrado e doutorado (Santos, 2016). De acordo com Santos, essa nova realidade é cada vez mais perceptível, desencadeando maior procura dos magistrados por cursos de pós-graduação, onde as formas de aquisição de capital acadêmico são variadas, com destaque para o “apoio institucional à titulação de magistrados e o fomento a parcerias com instituições educacionais para pesquisa e oferta de cursos/turmas de mestrado” (Santos, 2016, p. 1). No entanto, percebe-se que não se trata apenas de uma maior busca dos práticos por titulação, mas sob outro ângulo, também da expansão e diversificação dos espaços de atuação professoral de magistrados, procuradores, promotores e outros profissionais do Direito.

Aqui se encaixa a forte proliferação de escolas jurídicas corporativas a partir dos anos 1990, cuja expansão passa pela “Reforma do Judiciário”, instituída pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004. Introduzindo o repertório gerencial na política de “modernização judicial”, a Reforma afetou as diversas carreiras jurídicas muito além da atualização tecnológica, entronizando na cultura profissional a justificativa educação corporativa como ferramenta essencial da formação

² Sobre o emprego da abordagem sócio-histórica em análises sobre os usos políticos do Direito, ver Penna (2019). Ver Charle (1986), Dezalay (1993) e Sacriste (2011) para o caso francês.

permanente e de aperfeiçoamento constante dos “operadores” do Direito. Como a Reforma do Judiciário não está acabada, ela continua influenciando na reconfiguração do espaço jurídico e no perfil da burocracia jurídica estatal, pois trata-se de movimento ainda em curso (Koerner; Barreira; Inatomi, 2017). Este aspecto é especialmente relevante para a presente reflexão, pois permite observar a pulverização de escolas corporativas em carreiras jurídicas como um movimento em curso, efeito visível – não apenas, mas também – da Reforma do Judiciário, que pode auxiliara na melhor compreensão dos usos políticos da retórica gerencialista no embasamento do protagonismo dos juristas de Estado, revelando que a educação corporativa pode ir muito além, portanto, do objetivo restrito de garantir a qualificação da alta burocracia do governo federal.

Ao alcançar o campo do Direito, a lógica educacional corporativa está adentrando os espaços internos ao próprio ambiente das carreiras estatais, criando instituições, redefinindo perfis de agentes, alterando conteúdos, métodos de ensino e público-alvo, integrando a complexa reconfiguração do Estado e inscrevendo-se nas lutas pela demarcação do papel das instituições estatais. Ao incorporarem em seus estatutos, e arcabouço normativo institucional, noções como gestão do conhecimento, governança, educação corporativa, efetividade, internacionalização, dentre outros, as Instituições Jurídicas de Estado adotam a retórica presente no teor da Reforma do Judiciário, contribuindo ao mesmo tempo para a diversificação e para o acirramento da concorrência entre os espaços de oferta de formação jurídica, por introduzir na dinâmica da burocracia estatal a premissa da formação permanente e ofertada de dentro.

É, portanto, pelo eixo da “modernização” gerencial das instituições judiciais que a noção de educação corporativa ingressa no domínio institucional das carreiras jurídicas estatais, aparecendo nas normatizações relativas ao *planejamento estratégico institucional* e nos seus periódicos relatórios de gestão. Um terceiro fator que aparece associado à remodelagem da educação jurídica ofertada pelas instituições judiciais e burocracias jurídicas estatais é a importação de novos sentidos do Direito originários do *Rule of Law* (Dezalay; Garth, 2000; Engelman, 2018).

Segundo Dezalay e Garth (2000), as bases da Reforma do Estado em cenários dependentes, como na América Latina, repercutem um processo de *dolarização*, ou seja, seu panorama sócio-histórico indica o ápice no período dos anos 60 a 2000, justamente aquele contexto em que a internacionalização do modelo econômico neoliberal, encabeçada em um primeiro momento pelos economistas da Escola de Chicago nos Estados Unidos, promoveu uma ampla redefinição das *expertises* sobre o Estado a partir da lógica gerencial privada. A internacionalização do modelo de sistema jurídico *Rule of Law* também fomentou essa redefinição do papel das instituições estatais, implicando em maior circulação internacional de

juristas brasileiros, engajados na difusão de modelos institucionais, com repercussões no espaço jurídico e político nacionais (Engelmann, 2018).

Conforme destaca Engelmann: “as reconversões de agentes – até então dedicados principalmente ao *mundo operacional* – em direção à carreira acadêmica e à produção intelectual, por meio dos investimentos em titulação de doutorado e em estudos no exterior, podem ser analisadas em estreita correspondência com a demanda pela refundamentação e com a internacionalização dos conhecimentos relacionados ao Estado e à gestão das instituições políticas e jurídicas” (Engelmann, 2018, p. 145).

Neste contexto é que um novo aparato educacional emerge no campo jurídico, moldado às novas exigências legais e constitucionais de criação de escolas de governo na administração pública e às determinações da Reforma do Judiciário quanto aos quesitos para vitaliciamento e progressão por merecimento. Isto fez despontar um novo padrão de educação jurídica, em certa medida complementar – mas também concorrente – com o ensino jurídico universitário tradicional. Estabelecendo-se um comparativo da situação brasileira com a francesa, verifica-se a similaridade na busca pela atuação em rede, em que o exemplo da Escola de Altos Estudos Comerciais é ilustrativo. Neste caso, a construção da legitimidade da formação jurídica oferecida por uma escola de comércio revela a interdependência entre essa escola, as Faculdades de Direito e os gabinetes de negócios, indicando a estratégia de estreitar as relações entre escolas especializadas, espaço universitário e mundo profissional (Biland, 2013, p. 51).

No caso brasileiro, as escolas judiciais que emergiram desde os anos 1980, eram mais endógenas e desenhadas como espaços voltados prioritariamente à formação para o ingresso nas carreiras *práticas* do Direito, portanto, não apareciam como concorrentes ou interligadas aos cursos de Direito universitários. Até mesmo porque, no corpo docente das Faculdades de Direito, via de regra, sempre houve espaço para a atuação dos “práticos”. Porém, a partir dos anos 1990 ocorre uma reconfiguração progressiva dos sentidos e lugares de construção do saber jurídico – um saber de Estado e de governo – emergindo uma pluralidade de novos “territórios de formação jurídica” (Ait-Aoudia; Vanneville, 2013). Neste sentido, as escolas jurídicas das carreiras estatais vêm passando por um redesenho institucional, começando a desempenhar novos papéis: surgem as escolas jurídicas corporativas, ostentando estruturas similares àquelas dos cursos jurídicos tradicionais, porém, com o diferencial de estarem inseridas *nas* e serem geridas *pelas* próprias carreiras jurídicas estatais.

Em alguns casos denominadas de escolas de “educação judicial”, mas também presentes em outras burocracias, como Ministério Público, as escolas jurídicas corporativas surgem moldadas a partir de um caráter não tanto endógeno,

reivindicando um posicionamento estratégico dentro da institucionalidade e ao mesmo tempo, relacionadas com Instituições externas, inclusive, com as Universidades. Incidindo em diferentes instâncias e ramos de carreiras como a Magistratura, Ministério Público, Polícias, Tribunais de Contas e outras burocracias públicas, tais escolas podem ostentar diversos graus de formalização e autonomia institucional, refletindo as peculiaridades de cada segmento estatal (Targa, 2005; Fragale, 2010). Já é visível a quantidade expressiva de escolas internas existentes nas várias carreiras jurídicas de Estado, compondo uma realidade complexa e em expansão, que compete com os formatos tradicionais de oferta de ensino jurídico, tensionando com o lugar ocupado pelas tradicionais faculdades de Direito (Penna; Engelmann, 2020).

Como acima referido, o fenômeno reflete “a maior presença das instituições judiciárias no campo acadêmico, tanto na graduação, como, e especialmente, na pós-graduação. Este movimento, que tende a reforçar ainda mais o capital da instituição e seus agentes no campo jurídico, tem pelo menos dois meios de se efetivar no que se refere à pós-graduação *stricto sensu*: apoio institucional à titulação de magistrados, e fomento a parcerias com instituições educacionais para pesquisa e oferta de cursos/turmas de mestrado, nem sempre em conformidade com o campo acadêmico-jurídico” (Santos, 2016, p. 1).

No caso dos juízes, um aspecto muito interessante a destacar é o significativo aumento na titulação (de mestrado e doutorado) dos magistrados ocorrer paralelamente à redução no exercício da docência por tais agentes nos espaços educacionais tradicionais, sendo a maior redução nas faculdades privadas. Isto tornaria “as escolas de magistratura o *locus* de maior concentração de juízes-professores” (Santos, 2016, p. 9).

Deve-se, ainda, considerar que o ensino jurídico brasileiro vem apresentando nas últimas décadas, um movimento de maior profissionalização aliado à tendência de expansão, tanto na esfera privada quanto na pública, fenômeno registrado nos documentos da área do Direito da Capes. Conforme a agência, “A Área de Direito tem-se ampliado em ciclos sucessivos, com algumas características e tendências que se vem acentuando ou consolidando nos últimos 30 anos: (a) expansão relevante após a década de 2000, como efeito indireto do aumento exponencial de cursos de graduação em Direito no país, que praticamente dobraram de 1995 a 2005; (b) ampliação do número de instituições privadas, que suplantaram as públicas em número de cursos, embora estas últimas ainda tenham precedência no número de docentes permanentes; (c) número ainda expressivo de cursos 3, como efeito indireto da expansão ocorrida nos últimos 2 ciclos avaliativos [...]” (Capes, 2019, p. 3).

Já em relação à pós-graduação, esse crescimento também foi significativo, pois “entre 2013 e 2019, a Área de Direito cresceu substancialmente ao passar de 84 (oitenta e quatro) para 109 (cento e nove) programas, excluídos os aprovados em 2019 na fase de reconsideração” (Capes, 2019, p. 3). Ainda segundo o relatório da área jurídica da Capes, nos “cursos de doutorado, no mesmo período, a evolução deu-se de 30 (trinta) para 42 (quarenta e dois) cursos. A mais notável mudança na Área centrou-se nos mestrados profissionais. De 1 (um) único curso, em 2016 chegou-se a 4 (quatro) cursos. No ano de 2019, a Área passou a contar com 11 (onze) mestrados profissionais” (Capes, 2019, p. 4).

Este é o cenário que circunda o advento das escolas jurídicas corporativas no Brasil, incidindo em um mercado diversificado e competitivo³, inclusive em âmbito estadual. A título de ilustração, verifica-se que o caso do Rio Grande do Sul ostenta as seguintes escolas de molde corporativo: AJURIS – Escola Superior da Magistratura do RS; FMP – Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS; ESGC – Escola Superior de Gestão e Controle – Tribunal de Contas do RS, Escola da AGU- Advocacia Geral da União, ESA – Escola Superior da Advocacia, ESDM – Escola Superior de Direito Municipal, CEAP – Centro de Estudos da Administração Pública, EJERS – Escola Judiciária Eleitoral do Rio Grande do Sul – TRE RS, ESAPERGS – Escola Superior de Advocacia Pública da Associação dos Procuradores do Estado do RS.

Segundo levantamento feito por uma das escolas judiciais, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), já existem, atualmente, três categorias de escolas da magistratura: as Escolas Federais ou da Justiça Federal (em número de 6), as escolas estaduais ou da Justiça Estadual (ao todo 34) e as escolas eleitorais ou da Justiça Eleitoral (um total de 27)⁴. Para se ter uma ideia da atual dimensão do espaço do ensino jurídico, pode se recorrer a uma comparação com outras áreas que também oferecem graduação vinculada à expertise sobre o Estado. De acordo com a Sinopse Estatística da Educação Superior no Brasil divulgada pelo INEP, referente ao ano de 2018, as áreas de Administração, Administração Pública e Gestão Pública somadas responderam por um total de 1.812 Instituições de ensino superior que ofereceram os cursos de graduação nas disciplinas correspondentes. Já a área de Direito respondeu sozinha por 1.010 Instituições (INEP, 2018).

Logo, a oferta de educação *interna corporis* não recai no vazio, ao contrário, representa a apropriação de um novo repertório sobre administração pública e

³ Para uma compreensão das reconfigurações no mercado da formação jurídica contemporânea no caso francês ver: Aït-Aoudia e Vanneville (2013); Biland (2013).

⁴ Informações disponíveis no sítio da ENFAM: <https://www.enfam.jus.br/ensino/escolas-de-magistratura/>. Acesso em 29 set. 2020.

judicial que se torna cada vez mais visível na expansão de cursos e que afeta de diferentes modos o espaço estatal. Um desses modos, é a introdução de instâncias formativas ou “escolas” de teor corporativo na esfera pública, o que estende para o campo jurídico o já amplo panorama das escolas de gestão estatais existentes, em um movimento em expansão iniciado desde a década de 1990. O impulso legal à educação corporativa se dá a partir dos anos 2000, com a consolidação da Reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, que prevê a criação de instâncias de gestão de abrangência nacional, como o Conselho Nacional de Justiça – CNJ e o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP. Portanto, a adesão de carreiras jurídicas estatais ao novo paradigma de “governo educacional” apresenta contornos específicos em cada contexto nacional, devendo ser analisados empiricamente.

Nesta linha, para situar melhor a problemática dos sentidos políticos da educação corporativa na esfera jurídica, busca-se observar um caso concreto, o do Ministério Público, analisando a possível associação da educação corporativa a outros elementos presentes no bojo da “modernização” institucional, com destaque para a dimensão do “planejamento estratégico institucional”. A partir dos documentos oficiais emanados pela instituição, visa-se identificar o peso conferido à educação corporativa no “planejamento estratégico”, apontando como ela se relaciona com os processos de definição de objetivos e metas institucionais, com a difusão de atributos de perfil de seus agentes. O Ministério Público, como instituição jurídica estatal, oferece subsídios para um estudo de caso sobre a relação entre escolas corporativas e a reconfiguração das carreiras jurídicas. Isto porque, segundo Yin, o estudo de caso é um método de pesquisa que comporta variações, indo de estudos de caso explanatórios ou causais, passando por estudos de caso descritivos e abrangendo estudos de caso exploratórios.

Todavia, é relevante frisar que enquanto método de pesquisa, ele pode ser definido de modo geral como “uma investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes” (Yin, 2010, p. 39). Nesta abordagem, o estudo de caso do Ministério Público possui objetivo exploratório, com viés sócio-histórico, que possibilite aproximação empírica com o fenômeno da educação jurídica corporativa, funcionando como ponto de partida para a contextualização da emergência da “Economia do Saber” no âmbito das instituições jurídicas estatais brasileiras. Parte-se de uma cronologia da estruturação educacional interna, situando o surgimento de instâncias educacionais internas no processo mais amplo de construção educacional institucional.

Quadro 1 – Cronologia da educação corporativa no Ministério Público brasileiro

INSTÂNCIA	MUNICÍPIO / ESTADO SEDE	INSTRUMENTO LEGAL/ ENTE FUNDADOR/ DATA DE FUNDAÇÃO/ INSTALAÇÃO
Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP	Brasília – DF	Criado em 30/12/2004 pela EC n 45/2004 Instalado em 21/06/2005
Unidade Nacional de Capacitação	Brasília – DF	Criada em 2016
Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP	Curitiba – PR	Criado em 1997 Instalação em 2014 Em 2014 o Colegiado do CDEMP reunido em Fortaleza – Ceará, acrescentou ao nome CDEMP os Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil, porém mantendo como princípios básicos de seu Estatuto seus fins e finalidades. A partir do dia 16 de junho de 2014 o CDEMP passou a existir em sua forma jurídica e legal, com endereço administrativo em Curitiba – Paraná.
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP	Ouro Preto – MG	Em 1970 , foi aprovada, em Teresópolis (RJ), a “Carta de Princípios” que daria origem à fundação da Confederação das Associações Estaduais do Ministério Público (CAEMP) – antiga denominação da CONAMP. A entidade foi então oficialmente fundada no dia 30 de maio de 1971, em Ouro Preto (MG). 1978, com a adesão dos ramos do Ministério Público da União, o nome mudou para Confederação Nacional do Ministério Público, mantendo-se a sigla CAEMP. Em 16 de dezembro de 1992, a sigla foi modificada para CONAMP. E, em 16 junho de 2000, a entidade, buscando alcançar legitimação para propor Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADI’s, mudou a natureza jurídica e passou a chamar-se Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, mas manteve a sigla CONAMP.
Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU	Brasília – DF	Ministério Público da União. Criada em 1998 pela Lei n. 9.628/1998. Criada em 1998 Instalação em 2000

(continua)

Quadro 1 – Cronologia da educação corporativa no Ministério Público brasileiro

INSTÂNCIA	MUNICÍPIO / ESTADO SEDE	INSTRUMENTO LEGAL/ ENTE FUNDADOR/ DATA DE FUNDAÇÃO/ INSTALAÇÃO
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul	Porto Alegre – RS	Criada em 1983 Promotores e Procuradores de Justiça do Estado
Escola do Ministério Público de Santa Catarina	Florianópolis – SC	Criada em 1987 Ministério Público Estadual de Santa Catarina. Desde 1995, é administrada pela Associação Catarinense do Ministério Público (ACMP), entidade formada pelos Membros do Ministério Público Estadual
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Paraná – FEMPAR	Curitiba – PR	Criada em 1997 Associação Paranaense do Ministério Público do Estado do Paraná
Escola Superior do Ministério Público de São Paulo	São Paulo – SP	Criada em 1987 Decreto nº 27.422, de 05 de outubro de 1987, Lei Complementar nº 734, de 26 de novembro de 1993
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – FEMPERJ	Rio de Janeiro – RJ	Criada em 1991 (Sede própria em 2005) Procuradores e Promotores de Justiça do Rio de Janeiro
Fundação Escola Superior do Ministério Público de Minas Gerais – FESMP	Belo Horizonte – MG	Criada em 1994 Associação Mineira do Ministério Público (AMMP) Pessoa jurídica de direito privado de fins não lucrativos
Escola Superior do Ministério Público do Espírito Santo	Vitória – ES	Criada em 1991 Associação Espírito-Santense do Ministério Público (Aesmp). Foi criada no dia 18 de fevereiro, pela Resolução nº 01/91
Escola Superior do Ministério Público do Sergipe	Aracaju – SE	Criada em 2000 Lei Complementar 45 de 1999
Escola Superior do Ministério Público de Alagoas – ESMP AL	Maceió – AL	Não Identificada

(continua)

Quadro 1 – Cronologia da educação corporativa no Ministério Público brasileiro

INSTÂNCIA	MUNICÍPIO / ESTADO SEDE	INSTRUMENTO LEGAL/ ENTE FUNDADOR/ DATA DE FUNDAÇÃO/ INSTALAÇÃO
Escola Superior do Ministério Público de Pernambuco – ESMP	Recife – PE	Criada em 1994 Lei Orgânica do MPPE -Lei Complementar Estadual nº 12/94 – como Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, a ESMP é um órgão auxiliar do MPPE, segundo o artigo 7º, inciso III, alínea "e"
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado da Paraíba – FESMIP	João Pessoa – PB	Criada em 1993 Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado da Paraíba – FESMIP-PB é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, com sede e foro na cidade de João Pessoa/PB, inscrita no CNPJ desde 01.08.1993 sob nº 41.202.573/0001-85. Instituída pela Associação do Ministério Público da Paraíba em 1993.
Escola Superior do Ministério Público do Estado do Ceará	Fortaleza – CE	Criada em 1986 Criada pela Lei Estadual nº 11.592/86, reformulada pela Lei Estadual nº 12.482/95, e mais recentemente pela Lei Complementar n.º 72/08 a ESMP/CE.
Escola Superior do Ministério Público do Maranhão	São Luís – Maranhão	Criada em 1991 Criada pela Lei Complementar nº 013 de 25 de outubro de 1991, como órgão auxiliar, mantido pelo Ministério Público do Estado do Maranhão.
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Mato Grosso	Cuiabá – MT	Criada em 1994 A Fundação Escola Superior do Ministério Público de Mato Grosso é uma unidade educacional vinculada a Associação Mato-grossense do Ministério Público e foi instituída como entidade de direito privado sem fins lucrativos. É reconhecida atualmente como instituição de utilidade pública municipal, por meio da Lei nº 3.967, de 4 de julho de 2000, e utilidade pública estadual, por meio da lei 7.392, de 2001.
Escola Superior do Ministério Público do Estado de Goiás (ESMP-GO)	Goiânia – GO	Criada em 1998 Lei Complementar nº 25, de 06 de julho de 1998. Ato PGI N. 013, de 09 de março de 2011.

(continua)

Quadro 1 – Cronologia da educação corporativa no Ministério Público brasileiro

INSTÂNCIA	MUNICÍPIO / ESTADO SEDE	INSTRUMENTO LEGAL/ ENTE FUNDADOR/ DATA DE FUNDAÇÃO/ INSTALAÇÃO
Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios	Brasília – DF	Criada em 1991

Fonte: Elaboração própria. Sítios consultados: Conselho Nacional do Ministério Público, do Colégio de Diretores e das Escolas e Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Brasil, das Escolas do MP e da Escola Nacional do Ministério Público – ENAMP.

A observação da dimensão temporal da oferta de formação no Ministério Público traz pistas relevantes, embora não pretenda ser exaustiva, por fornecer os contornos sobre o avanço da institucionalização da educação ministerial. O retrato descreve um processo iniciado na década de 1980, com significativa expansão durante os anos 1990. A diversidade de estruturas reflete o feito do Ministério Público brasileiro, com espaços vinculados à dimensão estadual e outros à dimensão federal. A sociogênese indica que de um total de dezenove instâncias, dezesseis tem o formato de “Escolas” e uma de “Associação” de Membros do Ministério Público: o CONAMP. Desta forma, visualiza-se que o Conselho Nacional e a Unidade Nacional de Capacitação, fundados em 2004 e 2016, respectivamente, são as estruturas mais recentes, apontando um processo de consolidação do modelo educacional corporativo, a partir da teia institucional iniciada na década de 1980.

O significativo crescimento das escolas corporativas na década de 90, somado à criação dos denominados Centros de Aperfeiçoamento Funcional – nascidos a partir da mobilização do Colégio de Diretores das Escolas e Centros (CDEMP) – é sincrônico ao movimento de internacionalização da política da “Economia do Saber” exportada pela OCDE, Unesco e Banco Mundial, referidos na abordagem sócio-histórica desenvolvida por Milot (2003). A esta internacionalização da apropriação econômica da educação, soma-se no caso brasileiro a implementação da Reforma Gerencial nos anos 90, repercutindo uma combinação entre movimento internacional e políticas nacionais.

Outro aspecto relevante é a relação histórica entre a institucionalização da educação ministerial e as lutas por autonomia corporativa travadas na construção institucional da própria carreira no âmbito dos Estados. Ao analisar os períodos de surgimento das escolas internas vê-se que se organizaram em trono de dois eixos: um estadual e outro nacional, em que a dimensão estadual é quantitativamente maior e surgiu antes da federal. Constata-se também a adoção de forma-

tos institucionais variados, havendo escolas estruturadas como entes públicos ou como fundações, sendo que estas apresentam maior relação com a mobilização associativa dos membros dos MPs Estaduais nos movimentos das décadas de 80 e 90. Assim, constata-se que o processo histórico de autonomização do Ministério Público passa pela criação de escolas e centros de treinamento próprios, adentrando vários ciclos políticos nacionais e expandindo-se, significativamente, na década de 1990.

Portanto, as configurações mais recentes, desencadeadas a partir da Reforma do Judiciário em 2004 e do avanço de políticas públicas federais instituídas a partir da década de 2000 (como a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal, criada em 2006⁵), revelam um movimento em curso no sentido da expansão da oferta de educação jurídica pelo Ministério Público como um todo. Diante disto, pergunta-se em que momento e de que modo a noção de *educação corporativa* adentra no Ministério Público? Quais são os sentidos políticos nela inscritos?

9.4 O CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A UNIDADE NACIONAL DE CAPACITAÇÃO: O SENTIDO ESTRATÉGICO DA EDUCAÇÃO *INTERNA CORPORIS*

Com a fundação do Conselho Nacional do Ministério, em 2004, geram-se novas condições institucionais, favoráveis à reconfiguração do modelo de educação do Ministério Público brasileiro. Se a Instituição contava, até então, com o Colégio de Diretores das Escolas e Centros de Capacitação, com as Escolas estaduais e a Escola Superior do Ministério Público da União (ESMPU), ele passou a dispor, a partir de 2016, com uma instância de gestão encarregada da *política nacional* de educação *interna corporis*. Assim, constatamos que a introdução do modelo gerencial se deu a partir dos anos 90, se desdobrou em um processo que passa pela Reforma do Judiciário, através da Emenda Constitucional 45 de 2004, que cria o Conselho Nacional do Ministério Público, desde quando o MP passa a contar com uma ins-

⁵ Ver Decreto n. 5.383 de 3 de março de 2005, que “cria a Câmara de Políticas de Gestão Pública, do Conselho de Governo, e dá outras providências”. Ver também Decreto n. 5.707, de 23 de fevereiro de 2006, que “institui a Política e as Diretrizes para o desenvolvimento e Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei. Nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”.

tância superior nacional voltada a desempenhar a função de promoção da cultura institucional em moldes gerenciais, o que se dará com a adoção do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público.

O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, que nasce com a Emenda Constitucional número 45 de 2004, também conhecida como a Reforma do Judiciário é a instância superior da Instituição, que inicia a funcionar em 2005 e é composto por 14 membros, tendo como Presidente o Procurador-Geral da República. Também compõem o órgão, 4 integrantes do Ministério Público da União, 3 membros do Ministério Público estadual, 2 juizes (sendo um indicado pelo Supremo Tribunal Federal e outro pelo Superior Tribunal de Justiça), 2 advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, e por fim, 2 cidadãos (um indicado pelo Senado Federal e o outro pela Câmara dos Deputados, indicação sujeita à sanção do Presidente da República). Ele é o órgão responsável pela definição das diretrizes que orientarão as ações em prol da formação de uma cultura institucional nacional em moldes gerenciais.

Deste momento em diante, coloca-se em pauta a “necessidade” da reconfiguração simbólica e institucional da teia ministerial voltada à oferta de formação jurídica, que irá adquirir um novo significado. O redirecionamento da oferta educacional para o modelo de educação corporativa é o aspecto que caracteriza a nova orientação dada a partir da Unidade Nacional de Capacitação, repercutindo de modo nítido a importação dos padrões internacionais fundados nas noções de “Economia do Saber”, “Gestão do Conhecimento” e “Política de Inovação” que passam a afetar o Estado com a importação do *Rule of Law*. O antigo foco na defesa da autonomia institucional e das prerrogativas dos seus membros (Promotores e Procuradores, no caso do MP), é reconfigurado a partir posição estratégica das políticas de educação corporativa, frente à necessidade de reinventar os mecanismos de legitimação para o novo papel de protagonismo social e político da Instituição (Engelmann, 2015).

Também é importante ressaltar que a adoção da Unidade Nacional de Capacitação pelo Conselho Nacional demarca a opção por centralizar e hierarquizar a definição das diretrizes da educação corporativa, algo que poderá entrar em concorrência com as políticas educacionais adotadas pelas direções estaduais de educação ministerial, centros de treinamento e formação, e escolas. É fundamental ressaltar, que a remodelagem da estrutura educacional complexa, ocorre em contexto sincrônico ao processo de elaboração do Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público. Neste sentido, a realização sistemática de “Congressos Brasileiros de Gestão do Ministério Público”, iniciada em 2010, permite identificar as temáticas tratadas nesses encontros. Neles contata-se o empenho contínuo da gestão ministerial na difusão da retórica própria ao modelo gerencial, fazendo am-

plo uso dos termos e expressões constitutivos da nova retórica corporativa, como: foco, inovação, eficiência, planejamento, conhecimento, resultados, boas práticas, governança, gerenciamento de projetos, transparência, dentre outros, conforme quadro a seguir.

Quadro 2 – Congressos brasileiros de gestão do MP (2010-2019)

CONGRESSO	TEMA DO CONGRESSO
Primeiro Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Governança Institucional”
Segundo Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Planejamento Institucional: Gestão, Tecnologia da Informação e Comunicação”
Terceiro Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	S/tema específico (Troca de informações sobre Boas Práticas de Gestão do MP)
Quarto Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Gerenciamento de Projetos”. Palestra de abertura: “The Future of Project Management in the Public Sector” ministrada pelo conferencista internacional Harold Kerzner. Palestra de encerramento de Paul Dinsmore sobre o tema: “Gestão de Stakeholders”
Quinto Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Gestão por Resultados”. (5º Encontro Nacional de Aprimoramento da Atuação do Ministério Público junto ao Sistema Prisional e o 9º Workshop das Tabelas Unificadas do Ministério Público)
Sexto Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Convergência Institucional: Foco no Cidadão e Transformação Social”. Palestra de abertura será ministrada pelo conferencista Alexandre Garcia O evento contará com as seguintes salas temáticas: <ul style="list-style-type: none"> • Práticas inovadoras de gestão; • Preservação da autonomia institucional do Ministério Público; • Ouvidoria, Comunicação e Sociedade; • Infância e Juventude; • Direitos Fundamentais; • Segurança Pública; • Combate à Corrupção

(continua)

Quadro 2 – Congressos brasileiros de gestão do MP (2010-2019)

CONGRESSO	TEMA DO CONGRESSO
Sétimo Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Inovar para o cidadão: O desafio de criar experiências que gerem valor”
Oitavo Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Ministério Público e Sustentabilidade: O direito das presentes e futuras Gerações”. Palestra de abertura com o palestrante Luciano Pires, sobre o título SustentHABILIDADE”; Palestra de encerramento com o filósofo Clóvis Barros Filho, sobre “Ética, moral e valores para uma nova sociedade”
Nono Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Ministério Público e Integridade: Governança ética, persecução penal e direitos humanos”. Temáticas das palestras: Integridade pública, como a governança ética na condução da coisa pública, a persecução penal como forma de assegurar a dignidade humana e a garantia dos direitos humanos para todas e todos
Décimo Congresso Brasileiro de Gestão do Ministério Público	“Ministério Público e Agenda 2030: resolutividade e objetivos de desenvolvimento sustentável”. Palestra de abertura com Leandro Karnal: “Cinco atitudes transformadoras”

Fonte: Elaboração própria com base no sítio do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP).

Em tais eventos nacionais se pode verificar que determinadas temáticas são recorrentes, o que reforça a percepção de que a difusão do repertório gerencial dentro dessa esfera jurídica estatal não se deu de forma aleatória, mas sim pelo esforço reiterado de integrar o conjunto das ferramentas simbólicas do gerencialismo ao padrão universalista e abstrato da linguagem do Direito. Desta forma, esse ajuste entre linguagens gerencial e jurídica possibilita maior aceitação e legitimação pelo ambiente dos juristas de Estado. Nesta esteira, observa-se a combinação do repertório gerencial mesclado com termos e expressões como: “ética”, “interesse público”, “integridade” e “combate à corrupção”, que ora foram objeto de palestras, ora definiram área temática e linhas de estudo e de capacitação. De tal modo, a lógica da adoção de modelo educacional pautados em saberes e tecnologias gerenciais, introduz a modelagem da nova cultura institucional corporativa em escala nacional, fazendo uso de noções como educação, formação e capacitação. Por fim, destaca-se que a Unidade Nacional de Capacitação permite que o Conselho Nacional (CNMP), de moldura predominantemente endógena e constituída por agentes dos órgãos políticos de cúpula nacional, desempenhe o papel de definir a

estratégia institucional educativa através do Planejamento Estratégico Nacional para todo o Ministério Público.

Dada a compreensão desse contexto histórico, se procedeu à coleta e análise de dados através de documentos referentes ao Planejamento Estratégico Nacional do Ministério Público, onde foram analisados o Planejamento Estratégico Nacional – PEN referente ao período 2011-2019, o PEN referente ao período 2020-2029, bem como a “Cartilha” do PEN do MP para o período 2011-2015. Estes documentos apontam que o CNMP contratou uma Empresa de Consultoria Internacional, a Dconsult (Alemanha) para auxiliar na elaboração do seu Planejamento Estratégico Institucional. Dentro do item “Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia”, encontramos o subitem “Profissionalização da Gestão”, sendo neste ponto onde se situam as metas de intensificação do desenvolvimento do conhecimento, habilidades e atitudes; fomento à cultura de resultados e valorização/motivação de membros e servidores (p. 26).

No item “Indicadores Estratégicos”, quanto ao ponto “Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia” acima citado, há um tópico tratando da “Capacitação”. Tomando como base este indicador, a meta é apresentada como: medir o percentual de membros e servidores que receberam cursos de capacitação e/ou treinamentos patrocinados ou apoiados pela Instituição. O Método de Cálculo empregado é descrito como: a relação entre o número de pessoas (membros e servidores) capacitados/treinados, com um mínimo de 20hs/ano, e o total de membros e servidores (Cartilha do PEN, p. 40). No Relatório Executivo do CNMP 2017 (2013-2017), no item relativo ao cumprimento das metas do Plano Anual de Capacitação, temos que de 2014 a 2017 foram realizadas um total de 1.439 Cursos de capacitação, sendo 1.068 Cursos Técnico-Jurídicos, 218 Cursos Instrucionais Internos e 153 Cursos Gerenciais (CNMP, 2017, p. 62).

Observa-se nos registros que a criação da Unidade Nacional de Capacitação, em 2016, resulta da implementação do planejamento institucional elaborado pelo Conselho Nacional do Ministério Público, indicando um passo avançado no caminho da legitimação da oferta de formação jurídica *interna corporis*. O CNMP situou o tema da educação corporativa no âmbito das suas Comissões Temáticas, em que se destacam duas instâncias: a Comissão de Planejamento Estratégico e o Fórum de Gestão Nacional. Este último, composto por Comitês, engloba o Comitê de Políticas de Gestão de Pessoas, órgão responsável pela edição de Relatórios do “Programa de Qualidade no Trabalho”, onde se situam, dentre outras, as ações de formação, treinamento e capacitação de Membros e Servidores do Ministério Público. Este elemento revela os novos moldes da definição dos parâmetros da educação ministerial, que culmina na criação da Unidade Nacional de Capacitação, através da Resolução n. 146 do CNMP. Nesta resolução, tem-se o marco normativo

mais abrangente da formalização do papel estratégico atribuído à educação interna no seio do Ministério Público como um todo. Por isso, ela pode ser considerada o marco institucional da emergência da noção de educação corporativa no Ministério Público brasileiro.

A isto se somam dois outros instrumentos normativos, que embora anteriores, já desencadeavam a remodelação dos princípios e dos objetivos da formação *interna corporis*: a Lei n. 12.412/2011, que define a relevância da gestão estratégica no âmbito do MP e a Lei n.8.625/1993, denominada Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, que no seu artigo 35, define o papel estratégico da educação institucional. Tal redefinição do processo de construção da legitimidade da oferta de educação jurídica pelo MP aponta, ainda, para o reforço das escolas existentes, a partir da normatização dirigida do “nacional ao estadual”, algo que avançou com a criação da UNC. A estratégia de encampar as estruturas escolares estaduais, mais antigas e autônomas, aparece na tomada de posição que repercute a defesa de uma unicidade nacional. O argumento de que o MP não é apenas descentralizado, mas sim “fragmentado”, justifica a busca da “unidade institucional” (Kerche; Feres Jr, 2018). Tal posicionamento evidencia certo alinhamento com as estratégias de unificação que são parte da lógica da educação corporativa.

Enquanto processo em curso, o movimento de estruturação da educação corporativa reflete aspectos institucionais, como a permanência da diferenciação estabelecida entre o papel das “Escolas” e a existência de “Centros de Treinamento”. As primeiras seriam instâncias responsáveis pela oferta dos cursos preparatórios para a carreira, dos cursos de capacitação de membros e dos cursos de Pós-Graduação *Lato Sensu* e mesmo de Mestrado para os Membros (Procuradores e Promotores). O caso do Ministério Público estadual do Rio Grande do Sul pode ser considerado específico, porque a Fundação Escola Superior do Ministério Público do RS oferece um Curso de Graduação em Direito e também oferece um curso de Mestrado em Direito. Outro caso peculiar é o do Ministério Público do Rio de Janeiro, que possui três instâncias de formação: a Escola de Direito da Associação do Ministério Público do Rio de Janeiro (AMPERJ), a Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio de Janeiro – FEMPRJ e o Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Rio de Janeiro.

Já os “Centros de Estudo e Aperfeiçoamento Funcional” estão definidos como “órgãos de assessoramento” do MP e estão direcionados à oferta de treinamentos aos servidores. Essa distinção estrutural torna-se ainda mais crucial quando observada a dimensão geográfica, pelo fato de que nem todos os Ministérios Públicos Estaduais possuem Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional. Ainda há um número expressivo de onze MPes que ainda não possuem escolas corporativas, mas apenas Centros de Estudos e Aperfeiçoamen-

to Funcional⁶. Tais descobertas atestam que o avanço em direção à política de pós-graduação está direcionado prioritariamente aos Promotores e Procuradores, direcionando aos escalões burocráticos formações no nível de “treinamento” e “aperfeiçoamento”.

Esse aspecto de especialização acadêmica dos gestores e membros da Instituição aparece no levantamento de dados sobre os trajetos dos três Conselheiros (as) que exercem a função de dirigentes da Unidade Nacional de Capacitação do CNMP. A partir das informações constantes em seus currículos inscritos na Plataforma Lattes do CNPq, verifica-se que um dos agentes cursa mestrado em Universidade Federal brasileira, outro já possui mestrado completo realizado no exterior (Universidade de Lisboa) e um não possui pós-graduação registrada na referida Plataforma. Esses dados indicam a valorização do capital acadêmico, e não apenas da experiência profissional ou “prática”, para o recrutamento aos postos de condução das políticas de educação corporativa no MP.

Outro ponto relevante constatado a partir das fontes documentais analisadas⁷ é que a reconfiguração do papel da educação institucional em curso no MP não abdicou da tradicional oferta de cursos preparatórios para o ingresso na carreira, voltados aos bacharéis. Esta oferta se mantém ao lado dos novos investimentos em oferta interna de “formação permanente” voltada aos seus próprios quadros (membros e servidores), com formações pontuais oferecidas ao público externo. Ressalte-se, neste ponto, que como a oferta de cursos jurídicos de pós-graduação implica a observância das regras definidas pelo Ministério da Educação e suas instituições especializadas, como INEP, Capes e demais órgãos gestores da política educacional, a autonomia do Conselho Nacional do Ministério Público para o regramento da oferta de educação corporativa é restrita, com iniciativas dependentes de apoio político.

Este aspecto auxilia a compreender a promoção contínua de mecanismos que estimulam a busca por cursos de especialização, mestrado e doutorado por parte dos Procuradores e Promotores, um requisito fundamental para a formação de um “banco de docentes” próprio. A necessidade de regularizar a oferta de vagas em cursos de pós-graduação no Brasil e no exterior, através de parcerias entre o MP e as Universidades, tanto nacionais, quanto estrangeiras é um ponto relevante

⁶ No período do desenvolvimento da pesquisa, verificou-se que os Ministérios Públicos Estaduais dos estados da Bahia, Rio Grande do Norte, Piauí, Pará, Amapá, Roraima, Rondônia, Amazonas, Acre, Mato Grosso do Sul e Tocantins não possuem Escolas Corporativas.

⁷ Citam-se: A Resolução n° 146 do CNMP, de 2016, os documentos do Planejamento Estratégico do CNMP, os Relatórios de Atuação do CNMP, a Carta de Brasília – Modernização da Atividade Extrajudicial pelas Corregedorias do Ministério Público, as Atas das Reuniões do Colégio de Diretores de Escolas e Centros de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional dos Ministérios Públicos do Brasil – CDEMP, a Resolução n. 175 de 2017.

na compreensão das estratégias de legitimação da educação jurídica corporativa nas condições brasileiras. A construção de incentivos à produção doutrinária, à pesquisa científica e mesmo à realização de projetos de “extensão” por parte dos agentes do MP tem avançado significativamente, indicando que a institucionalização da educação corporativa se projeta para além da lógica restrita da oferta de cursos de recrutamento para a carreira, aproximando as escolas jurídicas corporativas do padrão do ensino jurídico universitário. Tal avanço em direção ao modelo acadêmico tem fomentado as mobilizações políticas dos dirigentes das instâncias e escolas corporativas pela obtenção de licença governamental para oferta de formação em nível pós-graduação, o que alcança em alguns casos, a mobilização política em nome da autorização governamental para a oferta de mestrado institucional, o que pode ser constatado no Relatório de Gestão da Escola Superior do Ministério Público da União 2018-2020.

Constata-se que um dos instrumentos voltados a garantir a autonomia das escolas corporativas reside na elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI. Essa exigência legal reflete-se no caso ilustrativo da ESMPU, cujo PDI 2020-2024 está em construção. No teor do Relatório de Gestão de 2018-2020, é nítida a reconfiguração da escola em direção a formatos cada vez mais sofisticados de educação jurídica: “O PDI 2015-2019 previu, pelas necessidades de sua época, consolidar uma escola técnica e organizada administrativamente, o planejamento do próximo quinquênio tem a missão de solidificar a ESMPU enquanto instituição acadêmica e científica, a partir de uma visão sistêmica e evolucionária. A agenda positiva prioriza o fomento à produção intelectual por todas as suas frentes: ensino, pesquisa e extensão. O novo PDI também tem por finalidade inserir de modo definitivo a ESMPU no contexto internacional, partindo da premissa de que as demandas de atuação do MPU nos dias de hoje precisam refletir a realidade de um mundo cada vez mais interconectado. A elaboração do PDI 2020-2024 teve início em junho de 2018, a partir da criteriosa análise de informações da Comissão Própria de Avaliação (CPA) e do estágio de execução das metas do PDI 2015-2019” (ESMPU, 2018-2020, p. 39).

Além disso, a maior frequência da oferta de cursos em formato à distância, a adoção de práticas variadas de pesquisa acadêmica, o incentivo à extensão, à produção teórica, à pesquisa e divulgação em periódicos próprios, refletem a diversificação da oferta educacional corporativa, funcionando como estímulos à diferentes graus de aperfeiçoamento, mas também denotando o nível de autonomia didático-pedagógica reivindicado pelas instâncias de educação jurídica corporativa.

9.5 ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO: EDUCAÇÃO JURÍDICA CORPORATIVA COMO TRUNFO POLÍTICO NA LEGITIMAÇÃO DE ELITES DE ESTADO

As batalhas por autonomia institucional da classe dos Procuradores e Promotores de Justiça dos Estados remontam à década de 70 e refletiram, naquele contexto, a associação com as lutas contra o regime militar e pela retomada do Estado Democrático de Direito (Koerner; Maciel, 2014). Em uma perspectiva institucionalista, o significado de tais lutas aparece inscrito na própria história da construção institucional, justificando a necessidade de “modernização” e de formação de uma “agenda” da corporação para o futuro (Kerche, 2014). Uma contextualização do surgimento de escolas ministeriais estaduais no Ministério Público brasileiro indica que, desde a década de 80, o engajamento corporativo e o associativismo de Promotores e Procuradores ligaram-se à criação de instâncias de formação própria, conferindo forte peso à educação *interna corporis* na construção da autonomia institucional.

No entanto, a partir do reconhecimento legal e constitucional alcançado com a consagração do papel do Ministério Público na Constituição de 1988, tais embates em nome da independência e da legitimação do papel da instituição perante a sociedade se reconfiguraram, se cruzando com as novas demandas relativas ao protagonismo institucional e à unidade nacional do Ministério Público. Assim, a dimensão educacional assume novo sentido a partir da década de 1990, passando a ser vista como elemento-chave da recente reconfiguração do sentido da autonomia ministerial, o que está repercutido nos posicionamentos dos agentes do MP visíveis, por exemplo, na narrativa institucional do CONAMP. Nesses registros se verifica que a dimensão educacional há muito já estava inscrita nas batalhas por autonomia ministerial, sobretudo, no âmbito estadual. Porém, foi ressignificada desde a Reforma Gerencial do Estado, passando a estar associada à “modernização” da Instituição, contemplando os novos parâmetros da “Economia do Saber” e os requisitos exigidos pela legislação para a progressão funcional, especialmente, a partir da década de 2000. Porém, mais do que isso, ela ressurgiu com forte conotação gerencial através da *política nacional de educação jurídica corporativa*, que impacta o perfil dos membros da Instituição (Cabral Netto, 2009).

Deste modo, embora tenha ocorrido antes da aprovação da Emenda 45 em 2004, a criação da Escola Superior do Ministério Público da União em 1998, com

posterior instalação em 2000, pode ser tomada como um marco dessa redefinição de sentido da educação *interna corporis* no contexto do rearranjo institucional em curso no Ministério Público desde os anos 90. A criação de uma escola jurídica corporativa no âmbito do MP da União, aponta o grau de investimento na criação de uma estrutura institucional autônoma voltada à educação jurídica corporativa. A ESMPU pode ser analisada como representativa de escola jurídica corporativa – efeito institucional do processo de internacionalização da expertise sobre educação, distinto, mas ao mesmo tempo complementar, à pluralidade de escolas ministeriais estaduais criadas desde os anos 80.

A ESMPU representa um trunfo institucional do Ministério Público da União, conquistado no final da década de 1990, em direção à consolidação de uma nova etapa das lutas corporativas. Como escola federal, ela está ancorada em uma renovada percepção do significado da autonomia institucional que situa a educação corporativa no centro das estratégias de difusão nacional dos valores da Instituição. Concebida no bojo da ascensão do gerencialismo, com a Reforma do Estado constitucionalizada pela Emenda n. 19 de 1998, e sedimentada com a Reforma do Judiciário de 2004, a ESMPU possui o diferencial de ser instituída por lei como ente público autônomo (Lei n° 9.628 de 14 de abril de 1998), vinculado diretamente à Procuradoria-Geral da República⁸, ou seja, ao órgão de cúpula do Ministério Público. A Escola possui sede física própria em Brasília-DF, mas detém abrangência nacional porque engloba todos os ramos do Ministério Público da União: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios, ostentando assim um alcance político que se estende pelo território, com forte potencial de capilaridade institucional.

Dotada de autonomia financeira, administrativa, científica e didático-pedagógica, a lei garante à ESMPU significativa independência e liberdade de ação, dotação orçamentária, quadro funcional e “banco de docentes” próprio, com os meios para desenvolver ensino, pesquisa e extensão, além da produção científica, com vários canais para a veiculação das publicações de seus membros. A Escola ostenta um amplo quadro de dirigentes, docentes e servidores especializados, o que denota a complexidade de sua estrutura institucional. Sua direção é formada por quatro instâncias de Gestão Superior: a Direção Geral, o Conselho Administrativo, a Coordenação de Ensino e as Secretarias. Além dessas estruturas, existem ainda três órgãos colegiados: a Câmara de Desenvolvimento Científico (com 8 membros), a Câmara Editorial (com 4 membros) e a Comissão Própria de Avaliação- CPA (com 6 membros). Seu “Banco de Docentes” registrou em 2020 expressivo número em torno de 800 nomes cadastrados. A Escola oferece cursos inter-

⁸ Na época de sua fundação, o PGR era o jurista Geraldo Brindeiro. O PGR é o agente que nomeia os diretores da ESMPU.

nos e também para o público externo, com formações que vão desde os Mestrado presenciais até os treinamentos à distância. Os vários formatos educacionais e as diferentes metodologias disponibilizadas nos cursos, mostram que a ESMPU já consolidou, tecnologicamente, a oferta de ensino presencial, semipresencial e da educação à distância.

Neste sentido, pelo viés do diversificado mercado da formação jurídica brasileira, percebe-se que o Ministério Público se lançou desde os anos 90 no cenário de competição educacional, projetando-se com o trunfo de poder oferecer uma *educação jurídica interna corporis*, ou seja, uma formação disponibilizada *pela e na* própria instituição estatal, algo em tese, muito distinto do ensino jurídico ofertado no ambiente universitário dos cursos e das faculdades de Direito. A ESMPU já se insere no mercado da Pós-Graduação Jurídica, ofertando cursos para Procuradores e Promotores, possibilidade regulamentada em 2017, através da Resolução CONAD 01006 de 15/09/2017. Assim, desde então, a ESMPU oferece Especialização *Lato Sensu*. Relevante sublinhar que para a constituição do corpo docente do curso, a Resolução exige a proporção de 50% de Doutores ou Mestres e um mínimo de 40% com comprovada experiência de magistério por no mínimo 3 anos (RESOLUÇÃO CONAD 01006/2017, art. 26 e Parágrafo Único). Nota-se que o avanço do processo de institucionalização da ESMPU é sistemático e indica o consistente investimento em atender, progressivamente, vários eixos estratégicos: ensino, pesquisa, extensão e gestão (ESMPU, 2018-2020, p. 41), o que se reflete no fato de a Escola contar atualmente com um total de 17 Programas Acadêmicos (Idem, p. 48).

Esses fatores são indicativos do empenho do Ministério Público da União em tornar a oferta educação jurídica corporativa equiparada ao nível acadêmico do sistema universitário, atendendo a todas as exigências colocadas pelas normas educacionais que regem o ensino jurídico brasileiro. No que tange à diversificação das atividades “acadêmicas” da Escola, verifica-se estar baseada em distintos conteúdos e formatos metodológicos, cobrindo desde a oferta de atividades voltadas exclusivamente para Membros, que em sua maioria são mais longas e presenciais, e atividades de “capacitação” voltadas aos servidores, que em sua maior parte, são mais curtas e no formato semipresencial ou EAD⁹. Sua dotação orçamentária para o ano de 2018 totalizou o valor de R\$ 29.920.539,00. Para 2019, o valor foi de R\$ 27.725.046,43. Os significativos investimentos orçamentários na ESMPU incluem uma política de ampla modernização. Para isso, na área de tecnologia da informação, foi investido, no período 2018-2019, o montante de R\$ 1.692.910,00 (ESM-

⁹ Na questão das formações oferecidas pela Escola, verifica-se uma quantidade expressiva de cursos oferecidos pela ESMPU a cada ano. Com base no planejamento da Escola, os cursos previstos para o ano de 2018 ostentavam um total de 137 registros, sendo 63 cursos de aperfeiçoamento presenciais, 69 na modalidade EAD e 5 especializações.

PU, 2018-2020, p. 25). Desde 2018, a Escola desenvolve projeto para implantação de uma plataforma digital única dotada de várias funcionalidades.

De acordo com o Relatório de Gestão ESMPU 2018-2020: “O projeto ESMPU Digital tem como objetivo implantar na instituição uma plataforma digital única, com código-fonte próprio, que integre as diversas soluções de tecnologia em uso. Gerenciada pelo Comitê de Modernização, instituído em maio de 2018, a iniciativa também busca automatizar processos de trabalho repetitivos, racionalizando-os e otimizando as tarefas desempenhadas pelos servidores, e aumentar o número de serviços digitais oferecidos à comunidade acadêmica. A iniciativa prevê que discentes e docentes possam, remotamente e em tempo real, acessar informações e documentos como declarações, consultar notas e histórico escolar, pesquisar atuações docentes na ESMPU, entre outros usos. Em agosto de 2018, entrou em operação a primeira funcionalidade proposta pelo projeto: o formulário eletrônico para solicitação de bolsa-capacitação” (p. 26).

Outro aspecto a ser destacado é o engajamento crescente no esforço de internacionalização, visível pela oferta de formação no exterior aos Membros do MPU, investimento que permanece em curso, porquanto inscrito no Plano de Desenvolvimento Institucional da Escola para o período 2020-2024. A Escola registra tal movimento de expansão em sua dimensão normativa: “A transformação de uma Escola técnica e institucional, foco do PDI 2015-2019, para a condição de Escola técnico-científica, desafio do PDI 2020-2024, exigiu da ESMPU a reordenação e a renovação de várias frentes de atuação, dentre elas a mudança de sua estrutura organizacional, e, por consequência, a revisão de seus normativos. Entre outubro de 2018 e dezembro de 2019 foram atualizados os principais atos normativos que regem a ESMPU e sua atuação: o Estatuto, o Regimento Interno, o Regulamento Acadêmico, o Regulamento de Pesquisa, o Regulamento da Câmara de Desenvolvimento Científico e o Regulamento de Pós-Graduação” (ESMPU, 2018-2020, p. 40). Essa estratégia política torna-se visível nas parecerias institucionais da Escola. No item “Acordos de Cooperação”, aparecem os seguintes vínculos formalizados entre a ESMPU e instituições educativas internacionais:

Quadro 3 – Levantamento dos vínculos da ESMPU com Instituições educacionais estrangeiras

NOME DA INSTITUIÇÃO ESTRANGEIRA	PAÍS	ANO DO ACORDO
Universidade Nova de Lisboa	Portugal	2017
Agência de Cooperação Internacional do Japão – JICA	Japão	2018
Associação de Estudos Brasileiros em Macau	China	2018
UNAFEI – United Nation’s Asia and Far East Institute for the Prevention of the Crime and Treatment of Offenders	Japão	2017
CEJA – Centro de Estudos de Justiça para as Américas	Chile	2015
Universidade de Syracuse – Syracuse University – College of Law	EUA, New York	2016
L’École Nationale de la Magistrature (Escola Nacional da Magistratura)	França, Paris	2014
Universidade de Roma Tor Vergata	Itália, Roma	2014

Fonte: Elaboração própria com base no sítio da ESMPU.

Os dados acima indicam uma estratégia de legitimação corporativa através do sistemático esforço de internacionalização da Escola, iniciado em 2014, e que tem resultado em maior ligação com instituições europeias e centradas em três países: Itália, França e Portugal. A parceria educacional é seguida de 2 vínculos com a Ásia: China e Japão, e de apenas 1 vínculo com os Estados Unidos. A relação institucional com a América Latina é surpreendentemente baixa, aparecendo vínculo formal com apenas 1 Instituição (Chile), o que indica que até o presente houve um fraco interesse do MP da União na integração escolar regional. Em 2019, a ESMPU ofereceu 5 vagas para o Mestrado Acadêmico em “Sistemas Jurídicos Contemporâneos”, na Universidade *Tor Vergata* (Itália). Também em 2019, foram oferecidas 8 vagas para o Curso *Master of Laws* (LL.M.), na *Syracuse University College of Law*, nos Estados Unidos. Em 2020, foram disponibilizadas 4 vagas para modalidade presencial e à distância no Curso *Master en Derecho Constitucional* na Universidade de Sevilla, na Espanha.

Já quanto ao aspecto da pesquisa e da produção doutrinária, o levantamento de informações realizado permite constatar o crescente investimento em produção teórica e pesquisa, disponibilizada em periódicos próprios, através do campo

“Publicações”. É nítida a preocupação da ESMPU em oferecer um rol diversificado de publicações, atualmente, classificadas em três categorias: 1) Boletim Científico; 2) “Séries”: “Série Capacitar”, “Série Pós-Graduação”, “Série Pesquisas” e “Manuais de Atuação” e 3) “Obras Avulsas”, onde constam os “e-books”. Tal diversificação de veículos de publicação de trabalhos acadêmicos e pesquisas possibilita ampla difusão e acesso público ao repertório jurídico elaborado no espaço institucional, que passa a contar com ferramentas de legitimação de molde acadêmico, cercadas da aura de seriedade e autenticidade conferidas pelo padrão da “pesquisa científica”. Tal possibilidade agrega legitimidade, por exemplo, à causa da defesa do protagonismo político do Ministério Público, em que o Ministério Público Federal é o maior interessado. Assim, verifica-se que na categoria “Série Pesquisas”, a ESMPU concentra a maior parte das publicações relacionadas à causa anticorrupção, pois em um total de 8 itens, 4 tratam de temas correlatos: corrupção, política criminal do MP e Justiça Penal¹⁰.

Em outro quadrante, analisando-se a programação de atividades formativas de 2010 até 2018, constata-se um total de 1.484 itens. Ao filtrar esse universo por palavras-chave, identifica-se duas categorias de “capacitação” que repercutem padrões de protagonismo político do Ministério Público (Kerche; Marona, 2018). Um padrão de “Protagonismo Cidadão” ou de “Inclusão”¹¹, difundido com base na projeção simbólica do MP concretizador de direitos sociais; e outro padrão, vinculado ao “Protagonismo de Controle”¹². O total de registros encontrados aponta o triplo de ocorrências de formações no segundo padrão. Isto mostra a repercussão do avanço da temática da anticorrupção, no período 2010-2018, sobre as formações oferecidas pela ESMPU, especialmente no ramo do Ministério Público Federal. Quanto à abordagem de trajetos dos agentes da Escola, analisou-se o quadro de dirigentes da ESMPU, constatando-se índices relevantes de capital de titulação e de internacionalização da trajetória acadêmica. A pesquisa de trajetos buscou informações sobre os 18 agentes que integram a gestão superior da Escola, englobando os Diretores (Diretor-Geral e Diretor-Geral Adjunto), bem como os 8 membros do Conselho Administrativo (CONAD) e os 8 membros das Coordenações de Ensino, sendo em ambos os casos, um total de 4 titulares e 4 suplentes.

¹⁰ Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/series/serie-pesquisas> Acesso em 30/10/2020.

¹¹ Palavras-chave e expressões utilizadas na filtragem: criança, criança e adolescente, mulher, gênero, quilombola, meio ambiente, consumidor, direitos humanos, direitos fundamentais. Total de registros encontrados: 111.

¹² Palavras-chave e expressões utilizadas na filtragem: Ministério Público, gestão, corrupção, improbidade lavagem de dinheiro, novas formas de criminalidade, combate à corrupção, direito penal econômico, direito penal e processo penal. Total de registros encontrados: 308.

No caso dos Diretores da ESMPU, verifica-se que ambos possuem doutorado, repercutindo formação ou atuação acadêmica no exterior. O primeiro trajeto correspondente ao atual Diretor-Geral da Escola, registra realização de Doutorado na Universidade de Brasília e Mestrado na Universidade de Essex (Reino Unido). O caso do atual Diretor-Adjunto, registra Mestrado e Doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo e atuação como Professor Visitante na Universidade da Flórida (EUA) e na Universidade François Rabelais (França). Foram pesquisados dados de trajeto escolar dos agentes integrantes do Conselho Administrativo – CONAD da ESMPU, referentes aos oito integrantes (4 titulares e 4 suplentes). Neste grupo, foram encontradas informações na Plataforma Lattes para apenas dois currículos, indicando um caso de doutorado em andamento na Universidade Sorbonne (França), com anterior mestrado em Direito realizado na Universidade de Brasília. Em um segundo caso, o currículo registra mestrado e doutorado em Direito realizados na Universidade de Brasília.

Em relação às Coordenações de Ensino da ESMPU, categorizadas pelos ramos do MP da União, foram buscadas informações sobre os oito integrantes (4 titulares e 4 suplentes), sendo encontrados dados para sete casos. Aqui foram detectados nos currículos registrados na Plataforma Lattes, quanto à titulação mais alta: 2 doutorados, 1 mestrado e 4 especializações. Quanto à internacionalização do trajeto escolar, há dois casos de pós-graduação no exterior, sendo um mestrado na Universidade de Barcelona e um doutorado na Universidade de Sevilla, ambos na Espanha. Por fim, quanto ao rol de agentes elencados como “docentes” cadastrados na Plataforma da ESMPU, encontrou-se um total de 790 nomes registrados¹³.

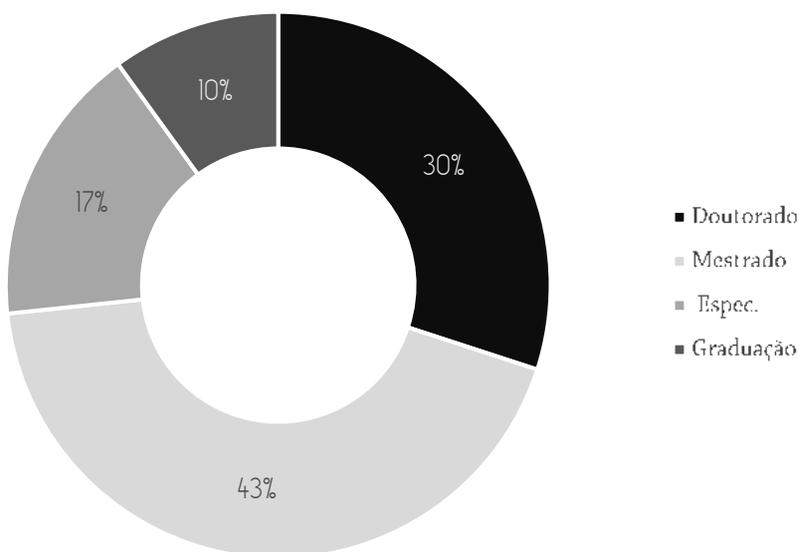
Este universo empírico foi utilizado como base da pesquisa de trajetos. No entanto, levando em consideração que a proposta de vinculação ao quadro docente da Escola é de iniciativa do interessado, para ser após analisada pelo Conselho de Ensino – admitindo a propositura tanto de agentes internos (procuradores, promotores e servidores), quanto de indivíduos externos – realizou-se uma delimitação para maior aproximação com o perfil da população. Para tanto operou-se um recorte, restringindo o total à amostra de agentes que já ministraram cursos/aulas na Escola até o período da coleta, empregando-se filtro oferecido pelo sítio da ESMPU.

A partir do filtro aplicado, totalizou-se 60 indivíduos. Na análise da trajetória acadêmica da amostra, dois fatores foram tomados como indicativos da configuração do perfil de docente da educação jurídica corporativa: o capital de

¹³ Dados consolidados em 2020. A coleta foi empreendida entre agosto de 2018 e agosto de 2020.

titulação e a incidência de internacionalização na formação acadêmica. Os dados extraídos do próprio sítio da Escola foram cotejados com os currículos registrados na Plataforma Lattes do CNPq. O fator “titulação mais alta” permitiu mensurar o nível da formação acadêmica. A partir dele constata-se que na amostra de 60 docentes, tem-se 18 doutores, 26 mestres, 10 especialistas e 6 graduados. Esses números estão representados em percentual no gráfico abaixo.

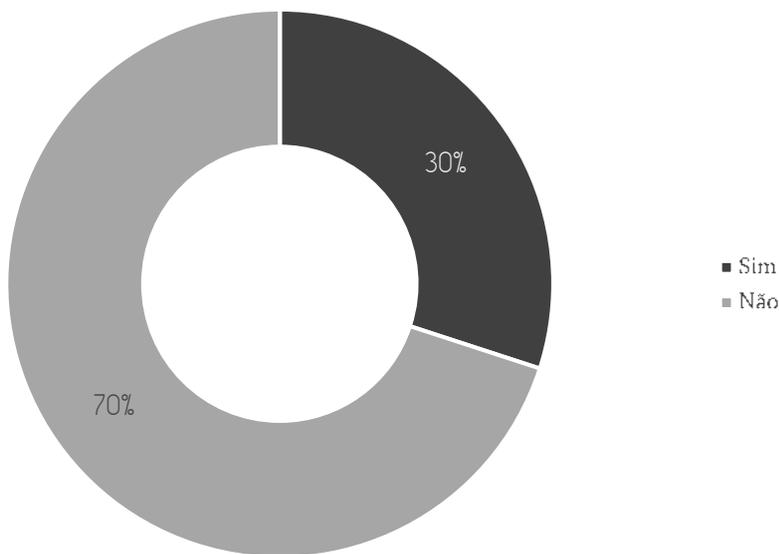
Gráfico 1 – Titulação mais alta de docentes efetivos ESMPU



Fonte: Elaboração própria com base no sítio da ESMPU.

Observando-se os dados de titulação acadêmica, vê-se que a posse de títulos de pós-graduação representa elemento significativo no perfil dos agentes que atuam como docentes da Escola, onde a soma dos percentuais de mestres e doutores atinge 73%. No que tange à questão da *internacionalização da formação*, tem-se a ocorrência de um total de 18 trajetos dotados de algum grau de inserção acadêmica no exterior (seja na graduação, especialização, aperfeiçoamento, mestrado, doutorado ou pós-doutorado), contra 42 trajetos sem nenhuma inserção acadêmica internacional.

Gráfico 2 – Titulação no Exterior de docentes efetivos ESMPU



Fonte: Elaboração própria com base no sítio da ESMPU.

Este fator indica a existência de um percentual de 30% de docentes com algum nível de formação acadêmica no exterior, apontando que o esforço institucional para a internacionalização dos perfis de seus agentes é um processo que já apresenta resultados, com iniciativas de parcerias institucionais com Universidades estrangeiras estando em curso, como visto acima no quadro 3. A avaliação geral dos dirigentes e docentes da ESMPU revelou perfis com significativo investimento em capital de titulação acadêmica, pela incidência de pós-graduação não apenas em grau de especialização, mas também de mestrado e doutorado, bem como a progressiva internacionalização do currículo, com a realização de cursos de pós-graduação no exterior.

Por último, destaca-se que no caminho da institucionalização, a Escola adere a objetivos e metas institucionais de “gestão acadêmica”, que repercutem intensamente a busca pela equiparação com o sistema universitário. Dentre as metas da ESMPU, constantes no Relatório de Gestão 2018-2020, e que apontam para a afirmação do modelo de educação jurídica corporativa, destacam-se: instituir uma política editorial própria, aprimorar o periódico próprio em busca da avaliação *Qualis* B1 da Capes ou superior, constituir mestrado profissional próprio, fomentar a constituição de redes internacionais de pesquisa e apoiar a apresentação de trabalhos de pesquisa em eventos nacionais e internacionais, viabilizar o

intercâmbio entre os pesquisadores da ESMPU e dos sistemas de justiça nacional e internacional (p. 43).

A trajetória da ESMPU pode ser problematizada como um caso de educação jurídica corporativa, na medida em que reflete avanços contínuos da apropriação do sentido *estratégico* conferido à formação jurídica *interna corporis* para essa fração da elite estatal, como atesta a recente aprovação de seu estatuto próprio, ocorrida em 20 de maio de 2020 com a Portaria emitida pela Procuradoria-Geral da República/Ministério Público da União¹⁴. Destaca-se, por fim, que a partir de seus Planos de Desenvolvimento Institucional (PDIs), a Escola segue formalizando o contínuo esforço de expansão acadêmica e operacional, refletida na inauguração de sua nova sede física, em 2019, e na ampliação de sua capilaridade nacional. Investindo em uma estratégia de “regionalização da atividade acadêmica” e em parceria com o Ministério Público Federal, a Escola engloba a oferta de diversas modalidades de formação em cinco Centros de Apoio (CAPs) ou Polos Acadêmicos, situados nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Recife e Belém (Relatório de Gestão 2018-2020, p. 21).

9.6 CONCLUSÃO

Noções como a de “educação judicial”, educação “ministerial” ou “educação jurídica corporativa”, dentre outras, tornam-se cada vez mais frequentes no vocabulário cotidiano da formação jurídica. Elas não possuem um sentido unívoco, pois são ferramentas simbólicas apropriadas nas disputas concorrenciais entre as frações da elite jurídica, repercutindo repertórios e mobilizando diferentes sentidos do Direito e do Estado. Enquanto ferramenta de luta, a educação corporativa emerge no seio de distintos espaços sociais e contextos, de tal forma que a sua análise requer uma abordagem sócio-histórica, como norte de levantamentos empíricos que permitam maior aproximação com o espaço, os perfis e as tomadas de posição de seus agentes. Neste capítulo, procurou-se contribuir com a reflexão sobre o fenômeno da expansão das escolas *interna corporis* em instituições estatais analisando o campo jurídico brasileiro. Para tanto, empregou-se a perspectiva sociopolítica no enfoque do caso do Ministério Público, especialmente, quanto à sociogênese das escolas internas.

A institucionalização de uma escola jurídica de perfil corporativo aparece situada no âmbito do Ministério Público da União, onde a Escola Superior do Minis-

¹⁴ Portaria n. 95, de 20.05.2020.

tério Público da União ilustra o processo em andamento da expansão educacional corporativa em instituições de Estado, e serve como ponto de partida para futuros desdobramentos na problematização da reconfiguração dos padrões de formação da elite jurídica.

A presença das escolas ministeriais no histórico do engajamento institucional do Ministério Público em defesa de sua autonomia e prerrogativas de seus membros, mostrou uma imbricação entre a questão da formação jurídica e as lutas empreendidas pelas associações de Promotores e Procuradores dos MPs estaduais e da União, desde a década de 1980. A cronologia do processo de criação de escolas e centros de treinamento funcional no MP, apontou um panorama diversificado dessas instâncias formativas, cuja expansão vem sendo nutrida por décadas, alcançando a partir dos anos 1990 alguns trunfos significativos, como é o caso da Escola Superior do Ministério Público da União, ESMPU. Instituída através de lei em 1998, esta escola representa a oferta de *educação jurídica corporativa*, moldada com base nos padrões cada vez mais sofisticados de remodelagem institucional e de internacionalização da esfera jurídica estatal.

O repertório gerencial sobre a gestão pública, inscrito na Reforma do Estado dos anos 1990 e na Reforma do Judiciário, aprovada pela Emenda Constitucional n. 45 de 2004, incidiu fortemente sobre a *educação interna corporis* de Estado, podendo ser considerado um fator relevante do vigor presente no ideário da educação corporativa no setor público, contribuindo mesmo decisivamente para que as antigas estruturas de *treinamento* e de preparação para o ingresso em carreira adquirissem o novo sentido de *educação corporativa estatal*. Ela passa, portanto, a ressoar uma verdadeira *política educacional corporativa*, ancorada no alinhamento entre os objetivos formativos (e recursos didático-pedagógicos) ao planejamento estratégico da Instituição, um movimento que ganha contornos visíveis a partir da segunda metade dos anos 2000, com a criação do Conselho Nacional do Ministério Público e de sua Unidade Nacional de Capacitação.

Portanto, é necessário aprofundar a problematização da progressiva conquista de autonomia pelas instâncias de educação jurídica corporativa – algo notável no caso da ESMPU – caminhando inclusive para a oferta de pós-graduação própria adequada aos moldes legais referendados pelo Ministério da Educação e suas agências. Isto indica uma mobilização que ultrapassa a mera motivação funcional, baseada na exigência legal de capacitação para o vitaliciamento e promoção por merecimento na carreira. Desta forma, falar em educação jurídica de Estado é algo que toca, atualmente, no cerne do *sentido estratégico institucional*, isto é, à legitimação da “corporação” como um todo, afetando a definição do perfil e a atuação das frações de elite, principalmente, frente à expansão do mercado da formação e do crescimento da concorrência com as demais frações de elite estatal.

Vista enquanto estratégia de diferenciação institucional e de reconfiguração do capital cultural das elites jurídicas, o investimento em *escolas corporativas* aparece como um recurso diferencial na oferta de formação jurídica combinada com legitimação política, repercutindo os efeitos da apropriação econômica do sentido dos sistemas de educação, da internacionalização das expertises sobre o Estado, da exportação do *Rule of Law*, conferindo longitude às Reformas gerencialistas da Administração Pública e do Judiciário. O saber jurídico, conhecimento que reivindica teor “teórico e aplicado”, reforça sua legitimidade com o trunfo de ser ministrado *pela e na* própria instituição jurídica estatal. Portanto, já não se trata apenas de juristas “práticos” exercendo a docência de modo pontual em espaços universitários tradicionais ou em cursos preparatórios para ingresso nas carreiras, mas sim da emergência de estruturas educacionais institucionalizadas, legalmente instituídas, dotadas de significativa autonomia funcional e científica, nas quais se posicionam os novos “práticos-docentes”. Ancoradas na estabilidade das carreiras de Estado, essas escolas abarcam agentes cujos perfis indicam uma combinação entre endogenia, progressiva especialização curricular e internacionalização da trajetória acadêmica. Pesquisas com abordagem sócio-histórica, voltadas à problematização e reconstituição de processos de construção e reconfiguração sociopolítica, podem revelar mais sobre os sentidos da nova *educação jurídica corporativa*, ao situá-la no âmbito das estratégias de reposicionamento e reconversões das elites jurídicas no contexto político contemporâneo.

REFERÊNCIAS

AIRES, R. F. F. *et al.* Escolas de Governo: o panorama brasileiro. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 1007-1027, jul./ago. 2014.

AÏT-AOUDIA, M.; VANNEUVILLE, R. Le droit saisi par son enseignement. *Droit et Societé*, Paris, n. 83, p. 7-16, 2013.

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

DEBATE pela não intervenção da Enfam nas escolas de magistratura encerra encontro em Mangaratiba. *Associação dos Magistrados Brasileiros – ABM*, Brasília, 22 ago. 2005. Disponível em: <https://www.amb.com.br/debate-pela-nao-intervencao-da-enfam-nas-escolas-de-magistratura-encerra-encontro-em-mangaratiba-2/>. Acesso em: 29 set. 2020.

BALL, S. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em Educação. *Currículo sem Fronteiras*, v. 1, n. 2, jul./dez. 2011.

BALL, S. *Educação Global S. A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal*. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BILAND, E. Quand les managers mettent la robe. Les grandes écoles de commerce sur le marché de la formation juridique. *Droit et société*, Paris, 2013/1, n. 83, p. 49-65.

BOIGEOL, A. Quel droit pour quel magistrat? Évolution de la place du droit dans la formation des magistrats français, 1958-2005. *Droit et Société*, Paris, 2013/1, n. 83, p. 17-31.

BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. 9 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P. *La Nobleza de Estado: Educación de elite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2013.

BOURDIEU, P. *Razões Práticas*. Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 2010.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L. Le titre et le poste: rapports entre le système de production et le système de reproduction. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, Paris, v. 1-2, p. 95-107, 1975.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm.

CABRAL NETTO, J. *CONAMP-CAEMP: uma história sem fim*. Porto Alegre: Magister, 2009.

CAVALCANTI, M. GOMES, E. Inteligência Empresarial: um novo modelo de gestão para uma Nova Economia. *Revista Produção*, v. 10, n. 2, p. 53-64, maio 2001.

CHARLE, C. Pour une histoire sociale des professions juridiques a l'époque contemporaine. Notes pour une recherche. *Actes de La Recherche en Sciences Sociales*, v. 76-77, mars 1986.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR – CAPES. *Plataforma Sucupira*, [s.d.]. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/>.

DAGNINO, R.; CAVALCANTI, P. A. COSTA, G. (org.). *Gestão Estratégica Pública*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

DEZALAY, Y. La production doctrinale comme objet en terrain de luttes politiques et professionnelles. In: POIRMEUR, Y. et al. *La Doctrine Juridique*. Paris: CURAPP-PUF, 1993.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 163-176, jun. 2000.

EBOLI, M. *Educação Corporativa no Brasil: mitos e verdades*. São Paulo: Editora Gente, 2004.

ENGELMANN, F. Sentidos políticos da Reforma do Judiciário no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 07, n. 12, 2015, p. 395-412.

ENGELMANN, F. Internacionalização e legitimação da formação acadêmica em Administração no Brasil nas décadas de 90 e 2000. *Tomo*, n. 13, jul./dez. 2018.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. *Página inicial*, 2020. Disponível em: <https://enap.gov.br/pt/>. Acesso em: 15 set. 2020.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS – ENFAM. *Página inicial*, 2020. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/>. Acesso em: 15 set. 2020.

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO – ESMPU. *Página inicial*, 2020. Disponível em: <http://escola.mpu.mp.br/>. Acesso em: 15 set. 2020.

FERNANDES, C. C. C. Escolas de governo: conceito, origens, tendências e perspectivas para sua institucionalização no Brasil. In: CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DE GESTÃO PÚBLICA, VIII., 2015, Brasília. *Anais [...]*. Brasília: CONSAD, 2015.

FINGER, J. C. *Docência e Aperfeiçoamento no Ministério Público: a caminho da melhor justiça*. CONAMP, 2004.

FONSECA, D. R. et al. *Sistemas de Escolas de Governo da União: perfil, identidade e desafios para institucionalização*. Brasília: Enap (Cadernos ENAP 40), 2015.

FRAGALE FILHO, R. Aprendendo a ser juiz: a contribuição de uma escola judicial. *Revista Ética e Filosofia Política*, n. 12, v. 2, jul. 2010.

GAETANI, F. *Capacitação de recursos humanos no serviço público: problemas e impasses*. Brasília: ENAP, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. *Sinopse Estatística da Educação Superior*, 2018. Página inicial. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/inicio>. Acesso em: 15 set. 2020.

KERCHE, F. O Ministério Público no Brasil: Relevância, Características e uma Agenda para o Futuro. *Revista USP*, São Paulo, n. 101, 2014, p. 113-120.

KERCHE, F.; FERES JR, J. (coord.) *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KERCHE, F.; MARONA, M. O Ministério Público na Operação Lava Jato: como eles chegaram até aqui. In: KERCHER, F.; FERES JR, J. (coord.) *Operação Lava Jato e a democracia brasileira*. São Paulo: Editora Contracorrente, 2018.

KOERNER, A.; BARREIRA, K.; INATOMI, C. A reforma gerencial do judiciário no Brasil: medidas, efeitos e impactos para os direitos dos cidadãos. *Acta Sociológica*, n. 72, p. 13-42, jan-abr 2017.

LIMA, L. L.; RODRIGUES, M. I. A. (org.). *Campo de públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017.

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

MEISTER, J. C. *Educação corporativa: a gestão do capital intelectual através das universidades corporativas*. São Paulo: Makron Books, 1999.

MILOT, P. La reconfiguration des universités selon l'OCDE: Économie du savoir et politique de l'innovation. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 148, juin 2003, p. 68-73.

PACHECO, R. S. Escolas de governo como centros de excelência em gestão pública: a perspectiva da ENAP — Brasil. *Revista do Serviço Público*, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. FGV/EASP, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005.

PENNA, Luciana Rodrigues. O publicismo e a política conservadora do Brasil no século XIX. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 25, n. 2, mai./ago. 2019.

PENNA, L. R.; ENGELMANN, F. Escolas Corporativas e formação jurídica: o fim das grandes faculdades de Direito? *JOTA*, São Paulo, 2020.

RANZINI, M. S.; BRYAN, N. A. P. Capacitação e Formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 68 (2), abr./jun. 2017.

SACRISTE, G. *La République des Constitutionnalistes: professeurs de droit et légitimation de l'État em France (1870-1914)*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011.

SANTOS, A. S. S. Excelentíssimo Senhor, Doutor Mestre Juiz de Direito: a magistratura no campo jurídico-acadêmico da pós-graduação stricto sensu. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 40., 2016, Caxambu. *Anais [...]*. Caxambu: Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2016.

TARGA, M. I. C. C. C. Diagnóstico das escolas de magistratura existentes no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DOS DIRETORES DE ESCOLAS DE MAGISTRATURA, 2005, Mangaratiba. *Anais* [...]. Mangaratiba: Escola Nacional da Magistratura, 2005. p. 2. Disponível em: <http://www.amb.com.br/enm/enm2004/index.htm>.

TEIXEIRA, S. F. As escolas judiciais no mundo contemporâneo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 149, ano 38, p. 185-211, jan./mar. 2001.

TOLEDO, G. S.; DOMINGUES, C. R. Produção sobre educação corporativa no Brasil: um estudo bibliométrico. *Revista de Gestão e Secretariado*, GESEC, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 108-127, jan./abr. 2018.

VENÂNCIO FILHO, A. *Das Arcadas ao bacharelismo: 150 de ensino jurídico no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

10

FIRMAS JURÍDICAS E
DIREITOS HUMANOS:
CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS
DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA
ADVOCACIA PRO BONO EM
ESCRITÓRIOS EMPRESARIAIS
DE SÃO PAULO (2001-2018)

FABIO DE SÁ E SILVA
*Professor Assistente de Estudos Internacionais
e Professor Wick Cary de Estudos Brasileiros,
Universidade de Oklahoma.
E-mail: fabio.desaesilva@ou.edu*

10.1 INTRODUÇÃO

Desde os anos 1990, a prática do direito empresarial no Brasil passou por profundas transformações. Outrora domínio de ‘grandes juristas’ cujas carreiras eram perpassadas por docência em faculdades tradicionais e ocupação de funções públicas, e cuja atuação se dava de forma ‘solo’ ou em pequenos escritórios (Dezalay; Garth, 2002a; Krishnan; Dias; Pence, 2016), a advocacia de negócios teve seu centro de gravidade deslocado para grandes firmas e departamentos jurídicos com estilos de atuação análogos aos de seus correspondentes nos Estados Unidos. A maior integração do Brasil ao capitalismo global, sobretudo após uma era de privatizações, tornou-se explicação natural e recorrente para essas mudanças (Cunha *et al.*, 2018).

A forma de atendimento jurídico a agentes privados foi a principal, mas não a única dimensão dessas mudanças. A contribuição com o ‘interesse público’, sobretudo por meio de prática pro bono – serviços jurídicos gratuitos a vulneráveis – também é um dos traços relevantes desse processo de ‘modernização’ da profissão (De Sá e Silva, 2018).

Como compreender a entrada desses ‘novos personagens’ na cena do acesso à justiça no Brasil? Que impacto político a advocacia pro bono pode gerar na realização de direitos humanos no país? Com base em pesquisa de longo prazo sobre a institucionalização de práticas pro bono em São Paulo, este capítulo aponta para forças estruturais e dinâmicas de agência que unem – ou que separam – a advocacia privada e o interesse público.

O argumento aqui deduzido é de que, embora o “campo da prática jurídica empresarial” forneça poderosos incentivos para que as grandes firmas invistam em prática pro bono, esse processo é mediado por cálculos de custo-benefício que, como quaisquer outras organizações “racionais”, as firmas levam em consideração. Porém a “racionalidade organizacional”¹ e a busca constante pela melhor relação custo-benefício não são as únicas forças conformando a prática do pro bono nessas firmas. A atuação de intermediários que ajudam a “reduzir os custos” do trabalho pro bono, bem como de advogados(as) idealistas eventualmente presentes no seio das firmas, permitem sustentar e expandir o espaço e o significado da prática pro bono nessas firmas. Tais conclusões tem importantes implicações para a sociologia das profissões jurídicas e das firmas de advocacia, bem como para pesquisas e políticas públicas sobre acesso à justiça.

¹ Aqui entendida como racionalidade formal weberiana (Weber, 1968), ou seja, o cálculo proposital dos meios e procedimentos mais eficientes para se realizar objetivos.

O capítulo se desenvolve em seis seções. A seção 2 traz um breve histórico da institucionalização da advocacia pro bono no Brasil. A seção 3 revisa a literatura sobre por quê, e até que limite, as firmas de advocacia adotam prática pro bono. A seção 4 traz um breve relato dos métodos de pesquisa. A seção 5 apresenta os resultados. A seção 6 apresenta conclusões e implicações.

10.2 HISTÓRICO DA ADVOCACIA PRO BONO

O movimento pro bono teve início em São Paulo onde, em 2001, foi criado o Instituto Pro Bono (IPB) – uma organização da sociedade civil voltada à intermediação entre oferta e demanda por serviços pro bono e à promoção da causa da advocacia voluntária. As grandes firmas jurídicas não estiveram à frente desse processo, mas rapidamente lhe conferiram apoio e demonstraram interesse no trabalho pro bono (De Sá e Silva, 2018; 2020, no prelo).

Mas a chegada da advocacia pro bono em São Paulo não foi pacífica. Três grupos, em especial, ofereceram resistência à institucionalização do pro bono. O primeiro era composto por ativistas pelo acesso à justiça, que temiam que o advento da advocacia pro bono pudesse resultar na privatização da assistência jurídica gratuita, no momento em que estava em curso uma forte campanha pela criação da Defensoria Pública em São Paulo – prevista na CF/1988, mas não implementada nesse Estado². O segundo era composto por alguns escritórios de direito empresarial, que entendiam que o pro bono estava sendo usado por seus competidores para angariar clientes, violando, assim, o código de ética da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o qual proíbe atividades voltadas à “captação de clientela”. O terceiro – e provavelmente o mais significativo – era composto por milhares de advogados solo ou de pequenas firmas que prestavam serviços de assistência jurídica gratuita por meio de um convênio entre a OAB e a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo³. Esse grupo temia que seu nicho de mercado pudesse ser capturado por

² São Paulo adotava um modelo pelo qual a Procuradoria Geral do Estado tinha um subsetor (a Procuradoria de Assistência Judiciária ou PAJ) encarregado da oferta de serviços jurídicos gratuitos à população carente. Esse modelo era objeto de diversas críticas, entre as quais a de que era incapaz de prevenir conflitos de interesse nos casos em que as demandas dos(as) assistidos(as) contrariavam o interesse da Fazenda Pública, que por sua vez era a empregadora dos(as) procuradores(as) responsáveis pela oferta dos serviços de assistência.

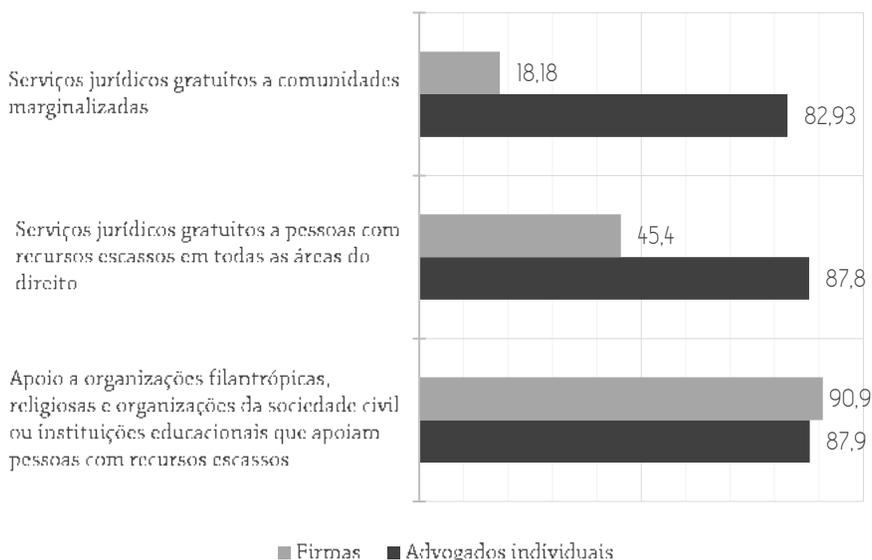
³ Esse convênio resultava da óbvia insuficiência de quadros na PAJ para dar conta de toda a demanda por serviços de assistência jurídica gratuita. Mesmo a criação da Defensoria foi incapaz de satisfazer essa demanda, razão pela qual esses advogados “dativos” ainda subsistem – embora não mais recrutados e pagos pela OAB, e sim pela Defensoria Pública.

advogados de firmas mais estruturadas, oferecendo serviços jurídicos pro bono (De Sá e Silva, 2018; 2020, no prelo; Almeida, 2006).

A mediação desse conflito pela OAB levou a uma regulação bastante estrita da advocacia pro bono (a Resolução Pro Bono, de agosto de 2001), sobretudo quando se compara o Brasil com outros países do mundo e da região. Segundo essa resolução, firmas jurídicas só poderiam prestar serviços pro bono de caráter consultivo e para ONGs, estando proibidas, assim, a litigância e a oferta de serviços a pessoas físicas. A Resolução Pro Bono jamais foi aceita por integrantes do movimento pro bono, em especial no tocante à proibição de oferta de serviços a pessoas físicas. Mas a OAB jamais indicou intenção de rever essas provisões (De Sá e Silva, 2018; 2020, no prelo).

O quadro só começou a ser alterado em 2013, quando o Ministério Público Federal ameaçou ajuizar ação contra a OAB, forçando a reabertura do debate regulatório. Esse processo culminou com a publicação de uma regulamentação nacional, em 2015, a qual ainda contém algumas restrições – por exemplo, proibindo advocacia pro bono em prol de partidos e candidatos –, mas passou a autorizar a litigância e serviços em favor de pessoas físicas. Anos depois dessas mudanças, porém, o trabalho das firmas ainda se concentra em serviços consultivos para ONGs (Gráfico 1 abaixo; De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

Gráfico 1 – Atividades qualificadas como pro bono pelos respondentes da pesquisa



Fonte: Elaboração do autor a partir de Serrano, Díaz e Maldonado (2017, p. 488).

10.3 REVISÃO DA LITERATURA

A literatura sobre pro bono em firmas de advocacia teve origem nos Estados Unidos, inicialmente sob o impulso de preocupações normativas. Acadêmicos(as) analisavam o crescimento da prática pro bono em grandes escritórios à luz de antigas expectativas sobre a função social ou pública dos(as) advogados(as) (Rhode, 2005; White, 2000; Russell, 2004). Mais tarde, as pesquisas passaram a ser inspiradas por abordagens sociojurídicas, as quais, todavia, privilegiavam as motivações individuais de advogados(as) de firmas para a prática pro bono (Granfield, 2007; Sandefur, 2007). Fatores como raça, gênero, classe, valores pessoais e faculdades de origem passaram a ser levados em conta. Como conclusão geral, os estudos indicavam que os diferentes setores da profissão jurídica respondem de maneira distinta às expectativas de cumprimento, por advogados(as), de uma função social ou pública. Além disso, também indicaram que a atuação pro bono podia informar a construção de trajetórias profissionais nas firmas, seja ampliando desigualdades – advogados(as) de elite que se envolvem com pro bono para ampliar seu capital social (Dinovitzer; Garth, 2009) –, seja permitindo às minorias a construção de carreiras singulares (Wilkins, 2004).

Cummings (2004) trouxe contribuição relevante ao introduzir, pela primeira vez nesse debate, questões relacionadas às razões *institucionais* pelas quais as firmas decidem se engajar em prática pro bono. Sua pesquisa situou o crescimento da atuação pro bono nessas firmas em meio a reconfigurações estruturais das profissões jurídicas, como o crescimento dos escritórios, o declínio do financiamento para assistência jurídica pública, os esforços da Ordem dos Advogados de promover o pro bono como indicador de virtude profissional e a valorização social do voluntariado. Mas Cummings também destacou os *benefícios* que as firmas extraíam desse movimento pela institucionalização do pro bono, fossem financeiros – maior apelo a clientes – ou organizacionais – a possibilidade de treinar jovens advogados e recrutar e reter bons talentos para os seus quadros. Cummings sugeriu, portanto, que a institucionalização do pro bono em grandes firmas americanas era parte da tentativa de navegar oportunidades e constrangimentos para a prática do direito empresarial, maximizando os seus benefícios.

Os estudos que se seguiram percorreram dois caminhos. Alguns se basearam em teorias de profissionalismo como controle de mercado e em uma crítica à comercialização da prática jurídica para argumentarem que a institucionalização do trabalho pro bono em escritórios de advocacia era baseada antes de tudo nesse cálculo racional (Daniel; Martin, 2009; Abel, 2010; Garth, 2009). Por exemplo, Sandefur (2007) verificou empiricamente que as firmas tendiam a oferecer mais serviços pro bono se seu monopólio sobre os serviços jurídicos estivesse sob ame-

ação local. Crítica comumente levantadas por esses(as) autores(as) era a de que, como agentes racionais, as firmas limitariam suas áreas de trabalho pro bono e o número de horas que estariam dispostas a doar com base em cálculos de custo-benefício (Rhode, 2009). Outros estudos, porém, se basearam na sociologia das organizações e nas abordagens do novo institucionalismo para destacar a importância de *fatores internos e ambientais* no processo de institucionalização do pro bono nas firmas. Utilizando dados de painel para firmas norte-americanas de elite (Am200) e empregando métodos quantitativos, Boutcher (2017) observou que ‘dinheiro não era tudo’, e que havia razões de outras ordens pelas quais firmas poderiam oferecer serviços pro bono, inclusive incorrendo em prejuízo econômico.

Nesse sentido, o autor demonstrou que algumas firmas aumentavam seu volume de serviços pro bono durante crises econômicas a fim de manter seus talentos ou cultivar seu capital humano. Ele também identificou fatores organizacionais e culturais que levam certas firmas a oferecer mais serviços pro bono que outras. Por fim – e talvez o mais importante para o debate teórico –, salientou a importância do “ambiente institucional” dessas firmas – o “campo da advocacia empresarial de elite” – como impulsionador da prática pro bono. O interesse em estarem bem posicionadas em rankings e a exposição a uma lógica da “responsabilidade social corporativa” teriam efeitos positivos na doação de horas pro bono pelas firmas daquele estrato. Assim, Boutcher concluiu que a transformação da advocacia empresarial em um “negócio” teria tido o efeito – de certa forma irônico – de promover e ampliar o compromisso das firmas com o interesse público, ao invés de miná-lo.

A partir de análises do Brasil e do processo pelo qual as firmas decidiram adotar ou não a prática pro bono entre 2001 e 2018, este capítulo demonstra o potencial e os limites da literatura resumida acima. Além de confirmar e modular as teses da racionalidade/controle de mercado e dos determinantes organizacionais/institucionais, o capítulo destaca a importância de se incluírem a ação de *intermediários* e de *indivíduos idealistas* na compreensão das causas – e na estimativa das consequências – da institucionalização da advocacia pro bono em grandes firmas de advocacia empresarial.

10.4 MÉTODOS

Este capítulo está baseado em pesquisa empírica que se desenvolveu em dois estágios. Em 2012 e 2013 (estágio 1), examinei sistematicamente a insti-

tucionalização do trabalho pro bono entre os(as) advogados(as) e escritórios de advocacia empresarial de São Paulo. Obtive uma lista de todos os advogados e escritórios de advocacia empresarial que prestam serviços pro bono junto ao IPB. Selecionei uma amostra de dez firmas (N = 33) e dois departamentos jurídicos de empresas (N = 4) para entrevistas em profundidade. Para garantir a validade do estudo, a amostra das firmas foi estratificada, com inclusão proposital de firmas de porte e tradição distintos no mercado paulista de serviços jurídico-empresariais (Troost, 1986). Algumas das firmas selecionadas já estavam no mercado há décadas; outras haviam sido recém lançadas. Das dez firmas, seis tinham mais de 100 advogados(as) e quatro tinham entre 20 a 100 advogados(as).

Os entrevistados eram sócios(as) ou gerentes pro bono das firmas e chefes dos departamentos jurídicos das empresas. Meus protocolos de entrevista incluíram perguntas sobre a história da institucionalização do trabalho pro bono no Brasil e nessas firmas ou departamentos jurídicos, os procedimentos usados pelos entrevistados e suas organizações para selecionarem e conduzirem os casos pro bono, e sua opinião sobre o futuro do trabalho pro bono no país e em São Paulo. As entrevistas duraram em média uma hora. Os registros foram tornados anônimos, codificados e analisados juntamente com outras fontes de dados, tais como notas de trabalho de campo, documentos e fontes secundárias, a exemplo de Fuchs (2004) e Vieira (2008). Para maiores detalhes, ver de Sa e Silva (2018).

Em janeiro de 2018, decidi dar continuidade à minha pesquisa anterior (estágio 2). Entrei em contato com o IPB buscando saber mais sobre o envolvimento das firmas em serviços pro bono *individuais*, dadas as mudanças regulatórias relatadas na seção 2. Verifiquei que esse processo estava acontecendo lentamente e apenas uma firma havia dado passos mais decisivos para começar a oferecer serviços pro bono individuais de forma consistente (firma A, neste capítulo). Por outro lado, verifiquei que o IPB estava desenvolvendo um projeto para facilitar a participação de advogados(as) privados(as) – fosse em firmas ou em prática solo – em serviços pro bono individuais. Esse projeto tinha como objetivo fornecer representação a réus criminais em audiências de custódia e havia garantido a participação de advogados(as) de uma segunda firma (firma B, neste capítulo).

Nesse contexto, agendei entrevistas com integrantes do IPB e advogados(as) das firmas A e B. Em ambas as firmas, conversei com sócios(as) e coordenadores(as) pro bono, bem como advogados(as) envolvidos no projeto audiências de custódia. Além disso, executei atividades de observação direta. Durante dois dias em junho de 2018, juntei-me a diferentes equipes de advogados(as) das firmas A e B que participavam do projeto de audiências de custódia. Essas atividades me deram a chance de conhecer melhor os(as) advogados(as) envolvidos no projeto e o trabalho pro bono que realizavam, bem como desenvolver conversas informais

sobre a realidade do pro bono em seus escritórios e o papel do trabalho pro bono em suas vidas profissionais e cívicas.

10.5 RESULTADOS

Os resultados de minhas pesquisas corroboram, modulam e expandem a literatura sobre as causas e consequências do envolvimento de grandes firmas na prática pro bono. De um lado, verifica-se que o pro bono surge em meio a mudanças no “campo da advocacia empresarial” paulista, que se tornou cada vez mais permeado por apelos à responsabilidade social corporativa, escritórios estrangeiros com práticas pro bono bem institucionalizadas, e preocupações com a promoção do “estado de direito”. De outro, verifica-se que a adoção do pro bono pelas firmas paulistas foi mediada – e muitas vezes moderada – pela racionalidade organizacional e a busca constante da melhor relação custo-benefício. Sendo a racionalidade organizacional tão central, o que cria, mantém e por vezes expande o espaço para atividades pro bono nessas firmas? Minha pesquisa aponta para dois fatores: o empreendedorismo social e papel organizador do IPB e a presença e o trabalho de advogados(as) idealistas nas firmas.

10.6 LÓGICAS INSTITUCIONAIS E RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL: O CONTEXTO ESTRUTURAL DO ENGAJAMENTO DE FIRMAS DE ADVOCACIA NO PRO BONO (2001-2015)

A institucionalização do pro bono nos escritórios de advocacia de São Paulo ocorreu em meio a importantes mudanças no contexto da prática do direito empresarial no Brasil. Em 2001, o país passou a ser influenciado pelo que, ao menos àquela época, se tornara um *consenso global* em torno: 1) do livre mercado e 2) do “estado de direito”. Advogados(as) desempenhariam papéis importantes em ambas as frentes desse roteiro: ajudando a proteger os direitos e a democracia, apoiando iniciativas da sociedade civil e facilitando transações comerciais. Fluxos

globais de comércio e investimento, parcerias transnacionais entre firmas de advocacia, e programas de treinamento da próxima geração de “advogados de interesse público” foram alguns dos canais de disseminação dessa ortodoxia (Dezalay; Garth, 2002a; 2002b; 2010).

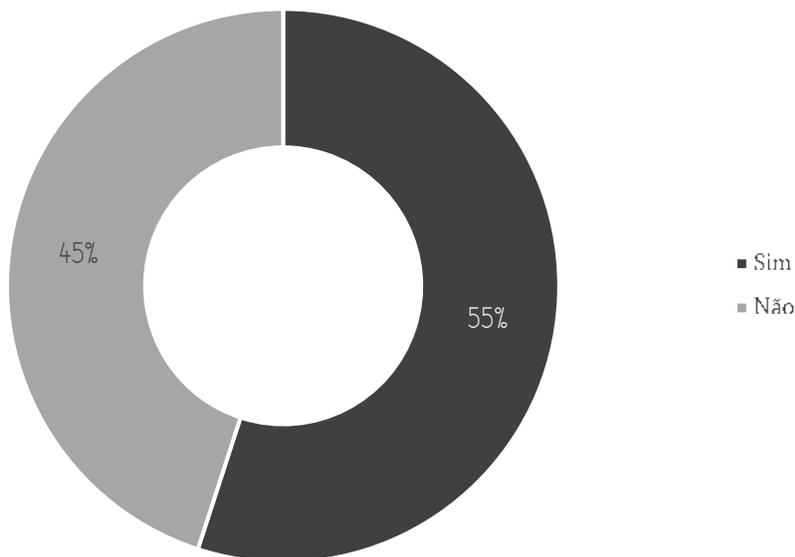
Os eventos que levaram à criação do IPB mostram essas influências. Um dos arquitetos do IPB foi Oscar Vilhena Vieira, atual Diretor da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo (Direito GV São Paulo). Vieira combina formação em direito e ciência política com um LL.M. pela Faculdade de Direito de Columbia e experiência de trabalho na indústria do direito de interesse público de Nova York. Vieira já disse ter uma “antiga crença” de que os advogados brasileiros deveriam fazer mais para ajudar os pobres e desfavorecidos, mas o tempo que ele passou nos Estados Unidos e o contato que teve com a prática pro bono o ajudaram a traduzir tais intenções em um programa singular de ação (De Sá e Silva, 2018). No início dos anos 2000, com o apoio da Fundação Ford e do Open Society Institute, Vieira organizou uma série de reuniões com “grandes advogados de São Paulo” para promover a prática pro bono. Essas reuniões contaram com a presença de Daniel Grunfeld, então diretor executivo do *Public Counsel Law Center* em Los Angeles, e Ellen Chapnik, professora de direito na Faculdade de Direito de Columbia. O IPB foi criado como desdobramento dessas reuniões.

O empresariado paulista, que se defrontava com demandas crescentes pelo exercício de “responsabilidade social corporativa”, também acabou catalisando o envolvimento das firmas com a prática pro bono. Quando perguntei a uma advogada sobre o histórico de seu envolvimento com a prática pro bono, ela disse que “tudo começa com clientes (empresas) que queriam criar organizações sem fins lucrativos para desenvolver projetos de responsabilidade social corporativa”. Tais projetos abrangiam, por exemplo, aulas de música para crianças em favelas ou ensino técnico para jovens em áreas carentes da cidade.

Inevitavelmente, esses projetos traziam uma série de necessidades jurídicas, como de planejamento tributário ou criação da pessoa jurídica. Milu Villela – empreendedora social ligada ao setor financeiro, que Vieira chama de “madrinha” do IPB – percebeu que o trabalho pro bono de grandes firmas poderia ajudar as empresas a navegarem essas necessidades. Em 2001, ano que a ONU designou como o Ano Internacional do Voluntariado, Villela fez diversas reuniões com empresários paulistas para discutir ações de responsabilidade social corporativa. Um advogado de grande firma, também convidado, lembra que foi em uma dessas reuniões que ouviu falar pela primeira vez em trabalho pro bono. Villela perguntou a ele e a outros advogados presentes “o que poderiam fazer para exercer a responsabilidade social?” Eles não sabiam bem o que responder, quando ela sugeriu que serviços jurídicos gratuitos (pro bono) para empresas que estruturavam projetos poderia ser uma forma de contribuir (De Sá e Silva, 2018).

As firmas foram capazes de perceber (e responder a) essas mudanças no seu entorno institucional e à valorização crescente do pro bono por seus clientes e competidores em um mercado cada vez mais globalizado e pautado pela ortodoxia jurídica acima referida. Em entrevistas com integrantes do IPB (estágio 1), verifiquei que a cobertura positiva da revista *Latin Lawyer* havia se tornado um poderoso estímulo para que firmas desenvolvessem compromisso com a prática pro bono. Uma entrevistada disse “eles continuam publicando (sobre pro bono e, como as firmas de advocacia estão sempre interessadas em aparecer nas páginas (da revista), eles se tornaram mais conscientes sobre como o pro bono pode ser importante” como indicador de status na elite do direito empresarial. Em estudo mais recente, Serrano, Díaz e Maldonado (2017) chegaram a conclusões semelhantes. Em mais da metade das firmas pesquisadas por esses autores (n = 11), as atividades pro bono eram incluídas nas peças de publicidade (Gráfico 2 abaixo). Além disso, cerca de um terço dessas firmas incluíam um membro de equipe de comunicação em seus comitês pro bono. Por fim, todas as firmas entrevistadas que contribuem financeiramente para o IPB e recebem reconhecimento como ‘amicus pro bono’ exibem este ‘símbolo de distinção’ em seus sites.

Gráfico 2 – O trabalho pro bono entra na publicidade do escritório dos entrevistados? (n = 11)



Fonte: Serrano, Díaz e Maldonado (2017, p. 507).

Mas também se verifica que essa resposta foi mediada – e muitas vezes moderada – pela racionalidade organizacional e a busca constante, pelas firmas, da melhor relação custo-benefício. Nesse sentido, é importante ter em conta que a prestação de serviços gratuitos a pessoas necessitadas não era prática estranha à maioria das firmas paulistas. Advogados(as) estavam acostumados(as) a representarem amigos, familiares e funcionários em casos de pequena monta sem cobrar por isso (De Sá e Silva, 2018). Ao tornar o trabalho pro bono uma política oficial, as firmas poderiam ter melhor gestão e colher benefícios reputacionais dessas antigas práticas. Sócios(as) e administradores(as) também perceberam que a atuação pro bono podia gerar satisfação pessoal e profissional para muitos(as) advogados(as) de suas equipes. A prática pro bono oferecia a esses(as) advogados(as) a oportunidade de aprenderem novos assuntos e desenvolverem novas competências profissionais, tendo que trabalhar com uma clientela com outras necessidades e não tão sofisticada como a que tradicionalmente atendiam (grandes empresas). O pro bono também deu a muitos a sensação de que estavam finalmente “ajudando alguém” e retribuindo à comunidade (De Sá e Silva, 2018).

Benefícios econômicos eram, evidentemente, parte dessas considerações⁴. Desde que o Brasil foi se tornando mais integrado à economia global, particularmente após uma era de privatizações (Cunha *et al.*, 2018; Bonelli; Fortes, 2020; Gabbay *et al.*, 2018; Wilkins *et al.*, 2019), operações jurídicas envolvendo investidores estrangeiros se tornaram um novo filão da advocacia empresarial. Mas as firmas paulistas sabiam que tinham de fazer alguns deveres de casa para adquirir confiança desses investidores. Para tanto, no início dos anos 2000 elas montaram um *think tank* chamado CESA ou *Centro de Estudos de Escritórios de Advocacia*, que visava antecipar as necessidades de sua futura clientela. Nesse processo, elas perceberam que o pro bono havia se tornado uma característica definidora da advocacia empresarial no resto do mundo e, em particular, nos Estados Unidos. Adotar a prática pro bono e apoiar o IPB eram atitudes que teriam boa ressonância junto ao público-alvo dessas firmas.

Esses benefícios foram se tornando ainda mais tangíveis em negociações de contratos. Uma advogada que entrevistei (estágio 1) disse que o trabalho pro bono vinha se tornando uma espécie de “critério de desempate” nas negociações entre empresas e firmas. Segundo essa advogada, “se as empresas querem trabalhar com cinco firmas e tem que decidir entre muitas com condições semelhantes, isso (pro bono) é algo que começaram a considerar como diferencial”. Um advogado entrevistado por Serrano *et al.* (2017, p. 508) disse, “outras firmas do mesmo tamanho a nossa fazem pro bono e os clientes preferem firmas que fazem pro bono”. Assim, esses autores concluem:

⁴No caso norte-americano, ver Lardent (2000).

O trabalho pro bono permite que as firmas entrem ou permaneçam em um grupo exclusivo de firmas transnacionais... Sem programas pro bono as firmas brasileiras não podem se colocar como parceiros em um mercado cada vez mais competitivo e exigente..., não podem apelar para um discurso que se tornou comum nos diálogos jurídicos globais.

Curiosamente, essa mesma racionalidade organizacional ajuda a explicar por que não houve, entre as firmas, uma corrida para a oferta de serviços pro bono a clientes individuais, mesmo depois que a Resolução Pro Bono foi derrubada pela OAB (De Sá e Silva, 2020 e no prelo). Segundo um integrante do IPB que entrevistei (estágio 2), as firmas “se tornaram mais conscientes do que querem com o pro bono, e como tudo em uma firma, as decisões se resumem ao que elas podem obter com isso”. Nesse sentido, em se tratando de clientes pro bono individuais, esse e outros entrevistados disseram haver alguns “casos fáceis”, aqueles “casos complexos” nos quais “ONGs já estão litigando em favor de indivíduos”, mas a ajuda de firmas em recursos a tribunais superiores seria bem-vinda. Tais casos trazem “altos ganhos” para as firmas, pois “envolvem trabalho estratégico e geram visibilidade” (De Sá e Silva, 2020 e no prelo). Mas, como regra, as firmas “não querem se responsabilizar por casos que ninguém sabe quanto tempo vai demorar para serem julgados”. E mesmo quando as firmas são mais abertas à representação individual e a assumirem casos mais “comuns”, considerações racionais entram em jogo. É que casos individuais abrem portas para questões – especialmente as relacionadas a classe e raça – que podem ser delicadas para as firmas, dados os interesses da clientela a que estas servem (De Sá e Silva, 2020 e no prelo). Como dito por um dos entrevistados:

Nas firmas, os beneficiários de serviços individuais pro bono tendem a ser mulheres vítimas de violência doméstica, refugiados e pessoas LGBT; discriminação racial às vezes entra, mas questões relacionadas a classe são sempre evitadas. E por que isto? Primeiro, porque as questões relacionadas a classe podem levar a conflitos de interesse, como em casos de trabalho ou habitação. Em segundo lugar, porque a ênfase nas questões de identidade ecoa as tendências internacionais. Esses são os casos que estão “na moda” nos Estados Unidos, portanto, há uma mensagem sendo enviada pelas firmas que terá ressonância entre seus pares e clientes em potencial em todo o mundo (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

10.7 DISPUTAS PROFISSIONAIS E A ECONOMIA POLÍTICA DO ACESSO À JUSTIÇA: CUSTOS ADICIONAIS PARA UM ESFORÇO RACIONAL

Desde que teve início, o trabalho pro bono no Brasil está envolvido em acirradas disputas sobre a prerrogativa de oferta de serviços jurídicos gratuitos aos pobres. A liberação para que advogados(as) privados(as) pudessem prestar serviços pro bono a pessoas físicas não alterou esse quadro. Advogados de prática solo ou de pequenas firmas que atuam no âmbito de convênios seguem resistindo e buscando proteção para seu nicho de mercado. Em minhas pesquisas (estágio 2), advogados(as) de firmas disseram que “desde o primeiro dia os(as) advogados(as) dativos(as) nos dão trabalho... o que é compreensível, porque eles vivem dos casos que recebem”. Também ouvi – e em alguns casos testemunhei – a atitude hostil dos advogados dativos para com os advogados pro bono (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

Digno de atenção, porém, foi o (re)aparecimento dessas disputas na relação entre advogados pro bono e Defensoria Pública. Como relatado anteriormente, ativistas pela criação da Defensoria Pública eram céticos em relação à advocacia pro bono, vista como ameaça de privatização da assistência jurídica gratuita. Após a criação da Defensoria, Defensores e IPB foram vistos lado a lado em diversos momentos, em especial nos conflitos contra a ação protecionista da OAB. Porém, quando as restrições aos serviços individuais pro bono foram removidas, a Defensoria Pública passou a atuar rapidamente para proteger sua jurisdição e prestígio político no mercado da assistência jurídica (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

O projeto de audiências de custódia ilustra essa ação protecionista. O projeto começou a ser concebido em 2016, mas não pode decolar por dezoito meses. “A Defensoria não concordava que advogados pro bono pudessem assumir a representação individual nas audiências de custódia”, disse um de meus entrevistados (estágio 2); até que as partes chegaram ao acordo de que os serviços seriam prestados em comarca não atendida pela Defensoria (De Sá e Silva, 2020).

Em relação à atuação pro bono das firmas, esse tipo de conflito mostrou ter consequências. Dado o contexto de racionalidade organizacional da firma, despende mais tempo e energia nessas negociações representaria um “custo” que parecia demais oneroso. Por exemplo, a firma A relatou ter tentado contatar a Defensoria com oferta para representar mulheres vítimas de violência. As conversas duraram mais de um ano, durante o qual as partes buscaram definir que tipos de casos poderiam ser assumidos pela firma e como se daria a prestação de serviços pela

firma. Quando parecia haver um acordo sobre o escopo do trabalho pro bono a ser executado, disse uma advogada da firma A, “ouvimos que o projeto só seria aceito se concordássemos em assumir... vinte casos por mês..., tivéssemos uma sala no escritório com uma placa de que oferecemos assistência jurídica gratuita... e não pudéssemos rejeitar nenhum dos processos que nos fossem encaminhados”. Para essa advogada, “isso significava que a firma estava sendo transformada em um braço da assistência jurídica”. Diante disso, concluiu a advogada, “pensamos, ok, não queremos lidar com essas questões agora, vamos encontrar outra maneira de seguir em frente” (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

A AGÊNCIA DE VOLTA (I): INTERMEDIÁRIOS E A REDUÇÃO DOS CUSTOS TRANSACIONAIS

As preocupações das firmas com custos e benefícios não são impedimentos absolutos para seu envolvimento com o trabalho pro bono. O papel do IPB no projeto de audiências de custódia demonstra as maneiras pelas quais esse envolvimento pode acontecer. Para que o projeto fosse colocado de pé, foi preciso que o IPB fizesse bem mais que coordenar oferta e demanda de serviços pro bono. Os(as) integrantes do Instituto tiveram que delinear os detalhes do projeto, antecipar problemas – e possíveis soluções – e desenvolver parcerias para garantir que a implementação fosse bem-sucedida ou mesmo possível, como nos dezoito meses de negociação com a Defensoria Pública relatados acima (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

Um exemplo dessa atuação empreendedora envolve o seguimento das audiências de custódia. Embora isso não tenha sido pensado quando o projeto estava sendo inicialmente elaborado, quando a execução teve início, integrantes do IPB “refletiram mais e concluíram que não havia como sair de uma audiência com uma decisão, do juiz, de manter ilegalmente um réu preso, e não contestar esta decisão.” Eles(as) então “decidiram expandir o escopo do projeto, para também entrar com recursos ou petições de habeas corpus contra decisões que mantiveram clientes em prisão preventiva ou que lhes permitiram sair sob fiança, mas em termos que, na prática, significavam que eles permaneceriam em prisão preventiva”. Obviamente essa carga adicional de trabalho poderia ser onerosa demais para as firmas. O IPB então articulou uma rede separada de advogados(as) pro bono, dispostos(as) a escrever essas peças de casa ou de seus escritórios, com base em arquivos digitais dos processos judiciais (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

Outro exemplo envolveu a preparação de advogados para atuarem no projeto. Nesse caso, o IPB firmou parceria com organizações da sociedade civil para desenvolver programas de formação. Essas atividades de formação evoluíram até

mesmo para a mobilização político-jurídica. Integrantes do IPB perceberam que “muitos desses advogados querem ir além da audiência e dos recursos ou petições de habeas corpus”, então, mensalmente, começaram a “reunir esses advogados para uma oficina... para pensar em como podemos mudar o sistema prisional na comarca em que atuamos... mobilizando... para além do processo judicial”.

Já do ponto de vista das firmas, é fundamental observar que essas iniciativas reduzem os custos de transação e facilitam e o envolvimento na prestação de serviços pro bono. Para a firma, basta garantir a presença do(a) profissional. Todos os demais detalhes são pensados pelo IPB (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

A AGÊNCIA DE VOLTA (II): IDEALISMO PROFISSIONAL

A racionalidade organizacional e a busca constante pela melhor relação custo-benefício não são os únicos fatores que determinam a atuação pro bono das firmas. A presença de idealismo profissional – uma visão do que é ser um “bom advogado”, que engloba o dever de ajudar os necessitados e promover a igualdade de direitos – entre advogados(as) das firmas A e B fez notável diferença no engajamento destas com serviços pro bono individuais (De Sá e Silva, 2020).

Essa visão tem raízes pessoais e socioprofissionais. Advogados que participam ou influenciam as firmas A e B na oferta de serviços individuais pro bono mostram uma predisposição para “ajudar os outros” que muitas vezes se relaciona às suas histórias de vida. Mas essa predisposição se desenvolveu na medida em que tais sujeitos puderam participar de círculos ou espaços profissionais nos quais o papel de advogados(as) na sociedade é posto em questão. Assim, uma advogada da firma A recorda que o início do pro bono naquela firma remete a:

Uma palestra que um sócio fundador foi dar na PUC e quando ele voltou, ele estava profundamente perturbado. [O professor de Direito Constitucional da PUC] José Eduardo Cardozo [que mais tarde atuou como Ministro da Justiça e Procurador-Geral da Presidente Dilma Rousseff] estava com ele no painel. Cardozo disse, “esses grandes escritórios de advocacia, eles só se preocupam com o grande capital, eles não se importam com a justiça”, e então saiu. Quando chegou a hora de [o sócio] falar, ele brincou, ao se apresentar, que “[ele] era especialista em direito tributário e sócio de um escritório de advocacia que não liga para a justiça e só atende o grande capital.” Depois disso, [o sócio] continuou dizendo, “precisamos fazer alguma coisa” (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

Da mesma forma, uma advogada da firma B disse, sobre sua motivação para fazer pro bono e participar do projeto de audiências de custódia:

Acho que trouxe isso da faculdade, que me fez pensar em coisas que nunca tinha pensado. Também fui estagiária da Defensoria Pública, e quando co-

meçamos a ver como funciona o sistema de justiça criminal, vemos tanto descaso e desumanização dos outros, que fica impossível nos alienarmos dessas questões. Eu não seria uma advogada criminal plena se não pudesse dedicar parte do meu tempo a essas questões e a pessoas que não tem mais ninguém para examinar seus casos e ajudar (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

Essas experiências muitas vezes não programadas de socialização profissional abrem os olhos dos(as) advogados(as) para questões de justiça e igualdade e para a necessidade de “devolver à comunidade”, a qual eles(as) carregam e buscam meios de viabilizar em suas carreiras nas firmas. O pro bono surge como um veículo legítimo para que atendam a essas necessidades e se sintam realizados(as) tanto como profissionais quanto como indivíduos (De Sá e Silva, 2020 e no prelo).

10.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo foi elaborado a partir de uma investigação de longo prazo sobre a institucionalização do pro bono em São Paulo. Em princípio, ele dialoga com uma questão que foi se tornando cada vez mais central na literatura sobre ‘prática jurídica privada e interesse público’: por que firmas de advocacia passam a oferecer serviços pro bono?

Os dados e análises aqui trazidos corroboram e modulam os argumentos presentes na literatura. De um lado, verifica-se que as grandes firmas paulistas passaram a oferecer serviços pro bono em resposta a incentivos de seu “campo” – que passou a ser permeado por chamados a “responsabilidade social corporativa”, escritórios estrangeiros com práticas pro bono bem institucionalizadas e um movimento global em favor do “estado de direito”. Por outro, verificou-se ainda que a maioria das firmas espera que maior prestígio e o status no “campo” também se traduza em benefícios econômicos e organizacionais tangíveis. Em outras palavras, a resposta à lógica institucional na qual as firmas estão situadas é mediada – e muitas vezes moderada – pela racionalidade organizacional das firmas. Mas embora a racionalidade organizacional permaneça central na estrutura do trabalho pro bono das firmas, dois elementos de agência contribuem para recriar e expandir o espaço do pro bono: a atuação empreendedora e facilitadora de intermediários como o IPB e o idealismo de indivíduos nas firmas.

Esses resultados podem ter diversas implicações para a literatura de profissões jurídicas e as políticas públicas de acesso à justiça. A partir deles, é possível – senão necessário – discutir como dinâmicas de cooperação e conflito no campo

jurídico ampliam ou restringem a disponibilidade de serviços jurídicos a vulneráveis, sem romantizar nem os agentes públicos, nem os agentes privados. Também é preciso compreender processos de socialização profissional e os meios pelos a disposição para “fazer o bem” passam a constituir a identidade de advogados(as).

REFERÊNCIAS

ABEL, R. The Paradoxes of Pro Bono. *78 Fordham L. Rev.*, n. 2443, 2010.

ALMEIDA, F. N. R. *A advocacia e o acesso à justiça no estado de São Paulo (1980-2005)*. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

BONELLI, M. G.; FORTES, P. *The Transformation of the Brazilian Legal Profession: Fragmentary Development, Democratisation, and Globalisation of Lawyers in Brazil. Lawyers in 21st Century Societies: National Reports*, 2020.

BOUTCHER, S. A. Private Law Firms in the Public Interest: The Organizational and Institutional Determinants of Pro Bono Participation, 1994–2005. *Law & Social Inquiry*, v. 42, n. 2, p. 543-564, 2017.

CUMMINGS, S. L. The Politics of Pro Bono. *Ucla Law Review*, v. 52, p. 1-150, 2004.

CUNHA, L. G.; GABBAY, D. M.; GARCEZ, G. J.; WILKINS, D. B.; TRUBEK, D. M. *The Brazilian legal profession in the age of globalization: The rise of the corporate legal sector and its impact on lawyers and society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

DANIELS, S.; MARTIN, J. Legal services for the poor: Access, self-interest, and pro bono. In: SANDEFUR, R.L. (ed.). *Access to Justice: Sociology of Crime, Law and Deviance*. v. 12. Bingley: Emerald Group Publishing Limited, 2009. p. 145-166.

DE SÁ E SILVA, F. Doing well and Doing Good in an Emerging Economy: The Social Organization of Pro Bono among Corporate Lawyers and Law Firms in São Paulo, Brazil. In: CUNHA, L. G.; GABBAY, D. M.; GARCEZ, G. J.; WILKINS, D. B.; TRUBEK, D. M. *The Brazilian legal profession in the age of globalization: The rise of the corporate legal sector and its impact on lawyers and society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 210-246.

DE SÁ E SILVA, F. “A little more complex”: pro bono commitment in São Paulo corporate law firms. *International Journal of the Legal Profession*, p. 1-15, 2020.

DE SÁ E SILVA, F. Private Law Practice and the Public Good: Individual Pro Bono's Institutionalization in São Paulo Law Firms. *Global Pro Bono: Causes, Organization, Consequences*, no prelo.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002a.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *The internationalization of palace wars: Lawyers, economists, and the contest to transform Latin American states*. Chicago: University of Chicago Press, 2002b.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. G. *Asian legal revivals: Lawyers in the shadow of empire*. Chicago: University of Chicago Press, 2010.

DÍAZ, J.; MALDONADO, D. B.; SERRANO, N. El trabajo jurídico pro bono en Brasil: Discurso, prácticas y límites 2005-2017. *Revista Direito e Práxis*, v. 10, n. 1, p. 468-542, march 01, 2019.

DINOVITZER, R.; GARTH, B. *Pro Bono as an Elite Strategy in Early Lawyer Career*. Private lawyers and the public interest: The evolving role of pro bono in the legal profession. Oxford: Oxford University Press, 2009.

FUCHS, M. *Expanding Access to Justice: the Instituto Pro Bono in São Paulo*. The New Tactics Project, Center for Victims of Torture, 2004.

GABBAY, D. M.; RAMOS, L.; SICA, L. P. *Corporate Law Firms: The Brazilian Case*. The Brazilian Legal Profession in the Age of Globalization: the Rise of the Corporate Legal Sector and Its Impact on Lawyers and Society, p. 33-73, 2018.

GARTH, B. A Competition to Do Good: Big firms are getting into pro bono for business, recruiting reasons. *Aba Journal*, v. 81, n. 10, p. 99, 1995.

GRANFIELD, R. The Meaning of Pro Bono: Institutional Variations in Professional Obligations among Lawyers. *Law & Society Review*, v. 41, n. 1, p. 113-146, 2007.

KRISHNAN, J. K.; DIAS, V. M.; PENCE, J. E. Legal Elites and the Shaping of Corporate Law Practice in Brazil: A Historical Study. *Law & Social Inquiry*, v. 41, n. 2, p. 346-370, 2016.

LARDENT, E. F. *Making the Business Case for Pro Bono*. Washington: The Pro Bono Institute, 2000.

RHODE, D. L. *Pro bono in principle and in practice: Public service and the professions*. Stanford, Calif: Stanford Law and Politics, 2005.

RHODE, D. L. Rethinking the Public in Lawyers' Public Service: Pro Bono, Strategic Philanthropy, and the Bottom Line. *Fordham Law Review*, v. 77, n. 4, p. 1435, 2009.

RUSSELL, I. S. The Lawyer as Public Citizen: Meeting the Pro Bono Challenge. *Umkc Law Review*, v. 72, p. 439-446, 2003.

SANDEFUR, R. L. Lawyers' Pro Bono Service and American-Style Civil Legal Assistance. *Law & Society Review*, v. 41, n. 1, p. 79-112, 2007.

TROST, J. E. Statistically nonrepresentative stratified sampling: A sampling technique for qualitative studies. *Qualitative Sociology*, v. 9, n. 1, p. 54-57, 01 march 1986.

VIEIRA, O. V. Public Interest Law: A Brazilian Perspective. *UCLA J. Int'l L. & Foreign Affairs*, v. 13, p. 219, 2008.

WEBER, M. *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. New York: Bedminster Press, 1968.

WHITE, L. E. Pro Bono or Partnership: Rethinking Lawyers' Public Service Obligations for a New Millennium. *Journal of Legal Education*, v. 50, p. 134-146, 2000.

WILKINS, D. B. Doing Well by Doing Good? The Role of Public Service in the Careers of Black Corporate Lawyers. *41 Hous. L. Rev.*, v. 1, 2004.

WILKINS, D. B; TRUBEK, D. M.; FONG, B. *Globalization, Lawyers, and Emerging Economies: The Rise, Transformation, and Significance of the New Corporate Legal Ecosystem in India, Brazil, and China*. Ssrn Electronic Journal, 2019.



ELITES JURÍDICAS E AS RECOMPOSIÇÕES POLÍTICAS EM CABO VERDE*

MARIA FILOMENA MOREIRA SEMEDO

*Doutora e Mestre em Ciência Política pela UFRGS
(2019). Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Elites,
Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).*

(*) Este artigo é desenvolvido a partir de alguns resultados empíricos obtidos na tese de doutorado intitulada “Formação acadêmica e a ocupação de cargos públicos em Cabo Verde: Reconstrução da trajetória dos ministros no período democrático (1990-2015)”.

11.1 INTRODUÇÃO

Cabo Verde até a década de 1975 e meados dos anos 1990 apresentava um quadro problemático em termos de educação. Em primeiro lugar, a insuficiência de instituições de ensino primário e secundário no país, e, em segundo lugar, a inexistência das instituições do ensino superior. Este último dificultou, por um lado, o acesso ao ensino de uma boa parte da população, e, por outro lado, fez com que a formação dos quadros inicialmente desse exclusivamente no exterior, e com isso, a internacionalização escolar. Entretanto, estes fatores acabaram por condicionar, num primeiro momento, o processo de alfabetização.

Porém, não se trata apenas do caso de Cabo Verde. Na África em geral, a alfabetização era insignificante a nível da população adulta africana até o período da independência (Santos, 2011). Mas, numa análise comparativa de entre os países lusófonos africanos, Cabo Verde aparece numa posição privilegiada, visto que até os finais do século XIX, foi o que apresentava maior número de escolas primárias (Semedo, 2006). Já a instalação das instituições de ensino superior no país teve o seu início tardio. Ou seja, a institucionalização do ensino superior teve início a partir da década de 1990 e em nível privado. Primeiro, os institutos superiores de educação e depois as universidades. Antes deste período, o acesso ao ensino superior tinha sido no exterior e diversificado em vários países, a saber: Alemanha, Argélia, Brasil, Cuba, EUA, França, Portugal e URSS num contexto de cooperação externa.

A intensificação da formação superior no exterior após 1975 deve-se à necessidade conjuntural de quadros qualificados para a administração das ilhas (Tolentino, 2007) visto que a recomposição política e social pós-colonial exigiu uma estrutura que adaptasse à situação do país no seguimento da independência nacional. A lacuna existente no setor da educação proporcionou uma forte aposta no ensino superior no exterior por parte do Governo. A relação estabelecida com o exterior e o incentivo com financiamentos de bolsas de estudo introduzidos por instituições externas foram capazes de promover o aumento considerável do acesso ao ensino superior. E, mesmo assim, limitavam o acesso de grande parte da população. Ou seja, as bolsas foram destinadas a um grupo restrito de pessoas (Semedo, 2019).

O grupo de pessoas com a oportunidade de ter acesso ao ensino superior no exterior veio posteriormente, a recompor os espaços decisórios do país gradativamente. No entanto, a formação académica no exterior possibilitou a facilidade de integração e participação nas causas sociais, o engajamento político-partidário e a consequente reestruturação e desenvolvimento do país.

No âmbito administrativo constata-se que grande parte dos profissionais era formada em direito. Entre os cursos oferecidos pelas universidades exteriores, o direito foi um dos cursos chaves de ensino para os cabo-verdianos. O direito, assim como Engenharia e as áreas de Economia/Finanças/Gestão eram os cursos mais frequentados entre 1990 e 2000. O próprio processo estratégico de formação do Estado de direito em Cabo Verde teve na sua base a aposta na formação de quadros jurídicos.

Embora a falta de quadros era a nível global nacional para todas as áreas, havia aquelas que eram mais condicionadas e outras menos. Nas áreas jurídicas, por exemplo, era necessária e urgente uma presença de pessoas academicamente qualificadas e tecnicamente preparadas, ou seja, ter um conhecimento jurídico. Entretanto, as faculdades de direito ocuparam um lugar central na dinâmica da formação das elites governantes em Cabo Verde, mormente na organização do Estado.

Em contrapartida, vários pesquisadores têm enfatizado a importância da formação jurídica no processo de ocupação de posições de destaque dentro da sociedade.

Brasil, por exemplo, um dos países que apresenta um ensino do direito consolidado, possui um dado interessante de análise comparativa com Cabo Verde no que diz respeito ao processo de formação dos bacharéis. Assim como Cabo Verde, a história de formação das elites jurídicas brasileiras emerge também num contexto político de reestruturação do Estado.

Os estudos de Adorno (1988) concentram análises da formação do Bacharel em Direito no Brasil Império, sustenta que o ensino jurídico no Brasil teve a sua aceitação e início nas Faculdades de São Paulo. O ensino jurídico visava às necessidades do contexto político do Brasil, isto porque, na ideia dele, a preocupação não se centrava sobre a qualidade de formação dos bacharéis em Direito se não com o preenchimento das lacunas existentes no sistema político brasileiro daquele período. Posteriormente, Carvalho (2003) sustenta que a formação jurídica brasileira se concentrou após a independência, apenas em São Paulo e Recife, duas capitais provinciais do país.

Outros estudos (Petrarca; Oliveira, 2016) têm enfatizado a relação dos bacharéis em direito ou medicina que eram formados para representarem as famílias nas câmaras provinciais e que ao seguirem a carreira política de senador ou deputado, faziam a conexão entre o município, base principal do poder do coronel, e o sistema político nacional.

Neste período (Brasil Império), os bacharéis faziam parte da elite intelectual do país, pois, ocupavam cargos importantes e de decisões políticas nacionais e isso lhes garantia, portanto, uma posição social privilegiada, visto que detinham poder

e prestígio social (Adorno: 1988). Fruto das relações familiares e das redes estabelecidas nas faculdades, essas elites aprimoraram dos diversos capitais de que são possidentes para a sua reconversão no campo político, ou seja, “*a reconversão dos títulos para a carreira política*” e no caso do direito, o conhecimento jurídico acaba por fortalecer os investimentos políticos (Petrarca; Oliveira, 2016, p. 156).

Este capítulo parte de uma pergunta guia sobre a relação da formação jurídica e elites¹ políticas. A preocupação com o ensino jurídico e como isso se relaciona com o recrutamento político. Propõe compreender as dinâmicas de recrutamento dos juristas para cargos político-administrativos no sentido de refletir sobre as recomposições políticas em Cabo Verde feito essencialmente por uma elite jurídica, ou seja, por operadores jurídicos.

Com a análise dos percursos a nível dos ministérios, percebemos que a década de 1990 veio a enquadrar diferentes trajetórias de pessoas que tiveram uma formação superior no exterior e, que posteriormente vieram a construir as suas carreiras profissionais, políticas e jurídicas no seu país de origem.

A elite jurídica e política cabo-verdiana propaga a ideia de que a escolha do curso do direito foi no sentido de “fazer” justiça, estabelecer a ordem e suprir as desigualdades sociais da época. A hipótese desenvolvida neste artigo é a de que a formação jurídica mais do que uma ferramenta para estabelecer a justiça social, ela é utilizada como mecanismo de ascensão social e forma de se estabelecer profissionalmente tanto no campo jurídico quanto no campo político. Isto levando em consideração sobretudo o contexto político-social da época. A posse do diploma escolar serviu de mecanismo para a sua reconversão no campo político e construção de carreira política com base na posição social privilegiada adquirida a partir do título acadêmico.

Neste contexto enfatizamos o peso do ensino superior dentro dessa problemática do recrutamento político. O diploma aparece como uma condição, mas não é o único elemento. Ele vai, obviamente, sofrer a mediação de outros requisitos, a saber: o capital político, as relações de parentesco, o capital relacional. Isto nos remete a falar de elites não numa perspectiva clássica, mas numa perspectiva crítica em que os trabalhos de Pierre Bourdieu vão enfocar. Percebemos muito claramente que ele procura ampliar esse circuito de análise, observando uma série de práticas dentro do conceito amplo de elite, das incorporações estruturais. Esses hábitos, as formas de trabalhar e lidar com questão de recrutamento e circulação nos espaços de poder, ela aparece como algo essencial.

¹ Tomamos para este estudo, a recente definição de elite concedida por Petrarca e Oliveira (2016), como sendo um grupo de indivíduos que ocupam posições de destaque e/ ou possuem privilégios dentro da hierarquia social e atuam na definição e distribuição de recursos em diferentes espaços sociais.

O diploma pelo seu caráter de universalidade já conferiria automaticamente todos os conhecimentos necessários para o desenvolvimento do cargo. Porém, percebe-se uma importância acentuada sobre a experiência profissional traduzida na chamada “competência técnica” como sendo um dos elementos fundamentais na base do recrutamento burocrático. Ou seja, a competência técnica ligada a aquilo que Bourdieu trabalha que tem a ver com a longa inserção, o tempo de trabalho e de circulação nos espaços de poder. É importante então pensar o quanto isso tem importância e reflete nas instituições e nas relações das famílias e que vão se reproduzindo nos espaços de poder.

11.2 CAMPO ACADÊMICO ENQUANTO ESPAÇO DE GÊNESE E REPRODUÇÃO DAS ELITES JURÍDICAS

Em Cabo Verde, a educação escolar tem assumido um papel preponderante ao longo da história do país. Além de contribuir para o processo de desenvolvimento do Estado, ela tem sido um importante recurso pessoal de ascensão social. Atualmente, o perfil da cúpula administrativa cabo-verdiana está ligado à educação enquanto mecanismo promotor do acesso às estruturas de poder, e, consequentemente, à posição de elite.

O desenvolvimento da educação em Cabo Verde gravita em torno de três momentos históricos (Tabela 1).

Tabela 1 – Momentos que marcam o desenvolvimento da educação a nível nacional

PRIMEIRO MOMENTO	SEGUNDO MOMENTO	TERCEIRO MOMENTO
A partir da segunda metade dos anos 60 e anos 70: A escolarização do ensino primário e secundário	Década de 1980 e 1990 : Desenvolvimento do ensino básico e crescimento do ensino secundário.	Finais da década de 90 e anos 2000: Consolidação do ensino básico e secundário e o desenvolvimento do ensino superior.

Fonte: Elaboração própria a partir do resultado de pesquisa da tese de doutorado.

Até a independência nacional em 1975, cerca de 60% da população era analfabeta em Cabo Verde (Barros, 2012). O ensino primário e secundário (ensino liceal), apresentavam fragilidades: eram poucas e não existiam em maioria das ilhas do arquipélago. A nível do secundário, Cabo Verde tinha apenas dois liceus até a década de 1990. Uma na ilha de São Vicente – O Liceu Gil Eanes (atual liceu Ludjero Lima) e, na Ilha de Santiago – o liceu Adriano Moreira (conhecida atualmente por liceu Domingos Ramos).

Além desses dois, existia anteriormente um Seminário na ilha de São Nicolau conhecida como Seminário-Liceu de São Nicolau² que, assim como os outros dois liceus constituiu um importante palco de formação da elite política e jurídica cabo-verdiana. Este seminário-liceu, além de contribuir para a formação de alguns sacerdotes era uma escola laica que integrava sobretudo, os indivíduos que pretendiam dar seguimento na sua formação escolar (Ramos, 2008).

Entretanto, convém enfatizar o papel da igreja na formação dos quadros e reestruturação social cabo-verdiana. O país viveu grande momento marcado pela forte vinculação existente entre as escolas e a Igreja na reestruturação social. É de enfatizar a influência e a importância dos seminários e liceus existentes e o seu papel preponderante na formação das elites (Carreira, 1983; Anjos, 2002; Fernandes, 2002).

A oportunidade de estudar em um desses liceus mantinha posições privilegiadas e renomadas socialmente. Uma das formas de garantir a mobilidade social no seio das famílias era através da escolarização. As grandes personalidades do período colonial que se afirmaram no arquipélago tiveram acesso aos liceus, posteriormente, a possibilidade de ingressar nas universidades estrangeiras e, mais tarde, vieram a ter espaços de chefia nos serviços públicos. Conforme enfatiza Lopes Filho (1996), este fenômeno aconteceu também em outros países africanos nomeadamente Angola e Guiné Bissau.

² Este seminário foi a primeira escola secundária do país que esteve a trabalhar na formação dos sacerdotes e não só permitindo a integração dos nacionais nas colônias ultramarinas desempenhando funções administrativas. Posteriormente este seminário foi extinto e o centro de formação secundária foi a ilha de São Vicente – no liceu Gil-Eanes.

11.3 O INVESTIMENTO NA FORMAÇÃO SUPERIOR NO EXTERIOR E A EMERGÊNCIA DE UMA ELITE DO ESTADO

Assente na política de formação de quadros, Cabo Verde prestigiou numa primeira fase o surgimento de uma elite escolarizada. O acesso a posição de elite e a mobilidade social verificada neste contexto foi sobretudo através da oferta de bolsas de estudo. Dentre as instituições financiadoras, Portugal e URSS constituem o grupo de destino dos cabo-verdianos para cursar o ensino superior. No caso particular de Portugal, até o período da independência a educação concentrava na Universidade de Coimbra, segundo Carvalho (2003). Portugal particularmente, foi um dos principais, senão dos únicos países que estabeleceu e fez prevalecer várias relações acadêmicas e institucionais com Cabo Verde desde o período pós-colonial e que ainda mantém fortes ligações na formação de quadros cabo-verdianos (Tolentino, 2007).

As relações acadêmicas estabelecidas entre Cabo Verde com as instituições externas possuem raízes históricas que foram construídas ao longo do tempo, grandemente marcado pelo aspecto colonial (Fortes, 2005; Cabral, 2009; Ellery, 2009). O trabalho de Tolentino (2007) enfatiza que com o aumento da procura a partir dos anos 2000, houve a diversificação dos destinos e das condições do acesso ao ensino superior.

Os estudos (Engelmann, 2004; Barros, 2012) têm demonstrado que além das bolsas de estudo, as oportunidades de escolarização que resultou na aquisição da titulação acadêmica como um capital escolar, são fortemente influenciadas pelos capitais familiares: recursos econômicos e das relações de parentesco que mobilizaram o acesso a posições de poder.

O acesso escolar enquanto fonte de valores contribuiu pela integração e aproveitamento por via das relações de parentesco. O êxito escolar entre a década de 1970 a 1990 na sociedade cabo-verdiana advinha muito da herança cultural familiar. As famílias de juristas e políticos interferem na ascensão social com o acesso aos postos nas carreiras políticas dos agentes a partir do título acadêmico. Consequentemente se promovem nas carreiras do Estado, conforme afere Engelmann (2004) para o caso brasileiro.

No processo de conversão dos investimentos familiares e profissionais das elites a valorização do diploma universitário é vista como uma forma de legitimação da dominação. No Brasil, um dos países receptores de estudantes cabo-verdianos na formação superior, esse fenômeno é vivido durante o Império e após

a proclamação da República com a criação de diversas instituições de ensino nos mais variados estados do país (Grijo, 2005, p. 106).

O incentivo a partir das políticas públicas do governo que tinha a educação como uma das prioridades do Estado fez com que a priorização do diploma escolar se constituísse numa grande investidura nas principais áreas, a saber: a área jurídica. A valorização dos titulados em direito na redefinição do Estado em torno do pilar judicial (Chevallier, 1993) foi significativa. É curioso analisar os enfoques de estudo nos dois períodos distintos. No momento da independência nacional os incentivos centrados nas áreas jurídicas, econômicas e de engenharia e com a instauração do ensino no país, as áreas de estudo apresentam um quadro totalmente diferente.

As políticas governamentais de incentivo aos estudos superiores no exterior com bolsas a partir dos anos 1990 propõe reflexões sobre qual a relação dessa política pública, em termos de quem fomentou, quais foram as instituições e qual a sua relação com o movimento do surgimento das universidades privadas no país no início dos anos 90. Existe uma política pública de incentivo para a formação superior no exterior, mas, ao mesmo tempo, num período muito próximo começam a ser fundadas escolas e universidades no país, justamente na ideia de suprir carências em termos de formação superior em determinados eixos de formação.

11.4 O ENSINO JURÍDICO E AS UNIVERSIDADES LOCAIS

No nível do pós-secundário, as maiores bases das experiências do ensino superior público no país são as primeiras ofertas de ensino superior que surgiram a partir dos anos 90 e em nível privado, conforme sustenta Tolentino (2007). A primeira iniciativa de ensino superior de natureza privada no país ocorreu em 1991 com a criação do Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE) e teve a implementação dos cursos de Bacharelado em Gestão e Marketing e Contabilidade na Cidade do Mindelo (São Vicente). Neste sentido, nos chama atenção a criação dos cursos que escapam daquela ideia do direito. Começa a aparecer um cenário com algumas características novas. O fomento pelo Estado da saída para o exterior com formação já condicionada a determinados países, determinadas escolas e determinadas formações e a abertura do mercado. Ao mesmo tempo, o surgimento das universidades privadas dá enfoque ao ensino diferenciado, ou seja, em novas áreas diferentemente daquilo a que se propunha como prioridade.

O ensino jurídico ainda não teve implementação com o surgimento da universidade Jean Piaget (Uni-Piaget)³ em 2001, a primeira Instituição com a natureza de universidade instituída no país. O pioneiro a iniciar o ensino do direito no arquipélago foi o Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais em 2006. Segundo a antiga coordenadora do curso, Yara Miranda, a universidade iniciou com cerca de 230 alunos inscritos sendo que 167 frequentavam o curso de direito. Até 2013, contou-se com cerca de 400 alunos inscritos no curso de direito.

Atualmente, o ensino jurídico está presente nas cinco instituições de ensino Superior de natureza privada no país: O Instituto Superior de Ciências Jurídicas e Sociais (ISCJS), a Universidade Jean Piaget (Uni-Piaget), a Universidade de Santiago (US), a Universidade do Mindelo (UM) e a Universidade Lusófona (ULCV). Em cada uma dessas instituições, o curso de direito foi criado em períodos distintos, mas apresentam características semelhantes de funcionamento, de formas de acesso e do tempo de duração do curso. As ofertas são em nível de graduação, salvo a Universidade de Santiago que possui o nível de pós-graduação e de mestrado na sua oferta formativa do direito, embora em áreas específicas: Pós-graduação em Direito Tributário e Direito Processual Civil e em nível de mestrado – o Direito Público.

Tabela 2 – Universidades nacionais com ofertas formativas em direito: Características gerais do curso

CARAC. GERAIS DO CURSO	ULCV	UM	UNI-PIAGET	ISCJS	US
NÍVEL	Licenciatura	Licenciatura e Pós-Graduação	Licenciatura	Licenciatura	Licenciatura e Pós-Graduação
ACESSO	12º ano				
DURAÇÃO	4 anos (dois semestres por ano)				
PERÍODO	Diurno e Pós-laboral				

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da tese de doutorado.

³A Uni-Piaget é uma instituição privada que foi estabelecida na cidade da Praia pelo Instituto Piaget, uma fundação educativa portuguesa.

A Universidade de Cabo Verde (Uni-CV), a única de natureza pública e com mais facilidade de acesso em termos econômicos⁴ não dispõe do curso de direito na sua oferta formativa. Entretanto, isto não constitui o fator da diminuição da procura.

Tabela 3 – Tabela de propinas⁵ nessas quatro instituições

UNIVERSIDADES	PROPINA ANUAL	PRESTAÇÃO MENSAL
UM	150.000\$00 escudos cabo-verdiano*.	15.000\$00 x 10 meses
UL	150.000 \$00	15.000\$00 x 10 mese 12.500\$00 x 12 meses
Uni-Piaget	300 horas em média 191.544\$00 450 horas em média 229.860\$00	15.962\$00 x 12 meses 19.155\$00 x 12 meses
ISCJS	Graduação:192.000\$00** Mestrado: 360.000\$00***	16.000\$00 30.000\$00.

Fonte: Informações disponibilizadas nos sites oficiais⁶ de cada universidade.

(*) 1 escudo cabo-verdiano é equivalente a 0,05990 cêntimo Real brasileiro. 1CVE= 0,05990 BRL e 1 BRL =16,69316 CV (consultada no Banco Central de Portugal – bportugal.pt em 18/10/2020).

(**) Este valor refere-se ao curso de licenciatura em direito. Pois, os valores variam para cada curso de graduação, pós-graduação e cursos profissionalizantes.

(***) O valor refere-se aos alunos e ex-alunos da Universidade. Aos demais estudantes das outras instituições os preços variam.

O Direito mantém o seu prestígio social e procura tanto a nível nacional quanto internacional. Os formados em Direito possuem de certa forma um renome social sobretudo por aqueles que estudaram no exterior.

⁴ Valor mensal diurno é de 9.000 escudos cabo-verdianos e o período noturno é de 11.000 escudos.

⁵ O termo propina em Cabo Verde é utilizada para designar a uma quantia estabelecida por cada instituição de ensino superior que é para pelos alunos que a frequentam para um determinado curso.

⁶ UM - <https://uni-mindelo.edu.cv/pt/ensino/candidaturas>; ISCJS - file:///C:/Users/sansug/Downloads/REGULAMENTO%20DE%20PROPINAS%20TAXAS%20E%20EMOLUMENTOS%20Verso%20Final.pdf; Uni-Piaget - <http://led.cv.unipiaget.org/unipiaget/frontend/web/index.php?r=site/matriculainfo>; UL - https://a64d229d-f946-4016-b353ded6b44449ef.filesusr.com/ugd/988931_c4761f7fd2b54d20a0839571b1645b91.pdf

A gênese do ensino jurídico a nível nacional está relacionada com a procura e forte tradição histórica em todas essas universidades como sustentam os coordenadores do curso de direito nessas instituições. Portanto, para além da questão ordenamento jurídico do país, o curso de direito tem uma abordagem tradicional de criação e a relação da procura com o mercado de trabalho. Neste sentido, pensamos no papel das universidades não apenas como espaço de educação, mas como lugar de preparação para o exercício da atividade profissional. Todavia, as elites jurídicas que dominam da cúpula administrativa cabo-verdianas não fazem parte da era dessas instituições visto que estas surgiram tardiamente.

Em Cabo Verde, a nível ministerial, os pioneiros acadêmicos com titulação superior em direito tiveram uma ocupação maciça no campo político desempenhando funções políticas no governo. Os usos políticos da formação acadêmica aparecem também no processo de importação de modelos europeus estabelecido no sistema político cabo-verdiano. O direito fundado na ideia de um estado do bem-estar, o intervencionismo, o Estado que vai promover uma série de garantias sociais, a ideia do funcionalismo que se estabelece vai de acordo com o modelo colonial, com o direito público português. A faculdade de Direito de Coimbra desempenhou um papel estratégico na formação das elites políticas, jurídicas e intelectuais cabo-verdianas. Coimbra constituiu-se no centro de formação jurídica dos estudantes que estudaram em Portugal.

No âmbito acadêmico, o direito tem sido objeto de muitos estudos sociológicos e políticos. Uma das preocupações de análise refere a complexidade empírica que o direito apresenta a partir das suas relações com outras áreas, nomeadamente a política. No espaço acadêmico enquanto campo de produção e reprodução do conhecimento, mantém uma interligação entre as disciplinas dos espaços judiciais com as disciplinas de outras áreas. Estudos (Dezalay; Garth, 2003; Engelmann, 2006) têm apontado que na maioria das sociedades, o ensino do direito surgiu a partir de reflexões críticas ligadas ao meio social em que se encontra inserido no seio de algumas faculdades que refletem as necessidades tanto do Estado quanto da sociedade.

11.5 CAMPO ACADÊMICO ENQUANTO ESPAÇO DE RECONVERSÃO E LUTAS

A compreensão da problemática do ensino de direito em Cabo Verde requer uma contextualização histórico-social do curso de direito no país desde os seus

primórdios. Conforme assevera Dezalay, as faculdades de direito ocupam um lugar central na reprodução do conhecimento, na dinâmica da formação das elites governantes, e das hierarquias estabelecidas entre elites e as técnicas de conhecimentos especializadas (Dezalay, 2000; 2003, 28).

O que se propõe para Cabo Verde a partir dos anos 1990 não passa de modelos importados, de estruturas e funcionamento com representações coloniais. Os juristas sempre estiveram presentes desde a formação do Estado e se conformam perante a universalização da exportação desses modelos. A sua presença e participação em todos os processos, não só de luta pela independência, mas em todos os processos de reconstrução do Estado após a independência. As reformas constitucionais, reformas de políticas, reformas de regime, mudança de governo, e o debate em torno do sistema de governo e do próprio funcionamento do sistema político. Entretanto, os juristas estão presentes neste tipo de debate que emergem dentro da sociedade. Isso, segundo Bourdieu, trata-se da forma de representação mais nítida da violência simbólica. Um fenômeno que envolve completamente o aspecto jurídico. Paralelamente, estão os intelectuais como mediadores das ações políticas que também fazem parte deste quadro dos considerados legítimos.

As instituições democráticas, *per si*, possuem determinantes que são legalmente estipulados para o recrutamento do pessoal dirigente. A elite jurídica ao se estabelecer profissionalmente alinha ao processo de importação de modelos (Bardie; Hermet, 1990) políticos para a sua efetivação dos cargos.

Ao mapear a questão da formação, sobretudo dos juristas após 1975, é interessante perceber como está vinculada a um modelo de formação de elite tradicional e que até hoje possui o seu espaço dentro das esferas do poder. Com a análise do contexto do período democrático verifica-se que ainda existe uma característica bastante típica da formação tradicional das elites. A posição dos juristas dentro da estrutura política é dada mediante a posse dos capitais simbólicos, escolares e sociais e de um conjunto de relações por elas estabelecidas (Bourdieu: 1974; 1989; 2002). Esses requisitos fazem circular e perpetuar nas esferas do poder mantendo fortes relações com as instituições.

Usam estratégias de reconversão dos capitais em função da valorização do campo em que se insere (Bourdieu, 1992), estabelecendo assim, uma reconversão transversal conforme as tipologias descritas por Pierre Bourdieu (2012). Ou seja, a circulação dada mediante a conversão dos capitais em posições de destaque para a construção de carreiras políticas.

Em Cabo Verde, a estratégia de reconversão do capital econômico em capital escolar, que na maioria dos casos levou a ocupação de cargos públicos, não foi possível para grande parte das famílias tradicionais devido à precariedade

do sistema econômico nacional (Anjos, 2006). As famílias tradicionais tinham poucas ou quase nenhum meio econômico que lhes permitissem investir na educação superior dos filhos. Neste caso, são as pessoas que conseguiram reconverter seus capitais (exclusivamente econômico em capital escolar), é que, depois constituíram na sua maioria o processo de recomposição social dos cargos públicos. Porém, apesar desta vanguarda, existem casos específicos de pessoas que pertencem a classes sociais mais desfavorecidas (embora uma minoria comparando com os outros) e que conseguiram ascender a posições de maior destaque, ou seja, fazendo parte do grupo da elite administrativa cabo-verdiana (Barros, 2012).

A formação superior no exterior enquadra como uma das estratégias privilegiadas para ascensão social dos filhos. O próprio surgimento da elite intelectual cabo-verdiana é marcado pela aposta na educação, mormente no ensino superior que teve a sua paragem exclusivamente no exterior (Anjos, 2002; Barros, 2012). O capital internacional – títulos universitários, conhecimentos técnicos, contatos e entre outros recursos, é utilizado na construção de carreiras nos seus países natais (Dezalay, 2000, p. 164).

A escola enquanto agente de mobilização social também é vista como um espaço de disputa e lutas pela aquisição do diploma que posteriormente é utilizado para legitimar a competência do indivíduo no exercício profissional dos cargos. A posse de um diploma escolar universitário em 1975 garantia várias regalias e privilégios em relação aos que não possuíam. A sua valorização era mantida tanto no ambiente acadêmico quanto no recrutamento para posições de alto escalão. E, portanto, a notoriedade da disputa entre as instituições para o recrutamento de quadros universitários.

A educação escolar enquanto instrumento de reprodução social que se apoia na preparação para o mercado de trabalho é também centro de desigualdades e de competições sobretudo nos países menos desenvolvidos como assevera Bourdieu e Passeron (1977). Atualmente, conforme aponta Martin (2008, p. 43) verifica-se uma “crescente internacionalização e competição entre elites”.

O espaço acadêmico visto como campo de lutas e reprodução promove a dinâmica dos operadores jurídicos. O campo jurídico concedido a partir de um conjunto de padrões que estão presentes no ensino do direito é uma categoria vasta e complexa em termos de divisão do trabalho (Bourdieu, 2012).

11.6 REDEFINIÇÃO DO ESTADO EM TORNO DO PODER JUDICIAL/A LEGITIMIDADE DO CAMPO JURÍDICO

O engajamento profissional dos juristas em Cabo Verde ocorreu em um contexto da reestruturação do Estado e pela própria complexidade do sistema político. A necessidade de engajar nas causas políticas e sociais aprimorou o envolvimento jurídico no seio dos movimentos sociais que assolaram o país na década de 1975, e, mais tarde, nos anos de 1990 com a democratização nacional.

A formação jurídica enquanto um produto histórico situa num processo estratégico de formação do Estado de direito de Cabo Verde e se encontra no auge das preocupações mais recentes do Estado democrático. Os enfoques atuais inclinam para o funcionamento das instituições judiciais mediante duas perspectivas de análise: em primeiro lugar, as demandas que nesta realidade se produz na esfera cotidiana, e em segundo lugar, o perfil dos que lideram nessas instituições.

Cabo Verde entre 1975 e 1990, as estratégias jurídicas foram direcionadas essencialmente para promover a reconstrução nacional, e, mormente, valorizar o direito (visto como monopólio das decisões) e o papel dos juristas em um contexto de transformação social em todo o território nacional. O investimento no curso de direito emerge de um contexto histórico específico e mantém a sua especificidade no campo político.

Entre 1975 e 1990, as posições políticas governamentais foram ocupadas essencialmente por juristas. O resultado da análise do perfil da cúpula governativa logo após a independência e mesmo aqueles que vieram a formar o governo na década de 1991, mostra as variadas funções de natureza política desempenhadas por juristas. A homogeneidade da elite cabo-verdiana neste contexto situa num momento em que predomina a valorização dos quadros em detrimento das lacunas profissionais. O país apresentava algumas insuficiências concernentes ao campo político-jurídico: falta de quadros em todas as áreas administrativas e no tocante ao ensino, falta de professores qualificados. Os possidentes de títulos escolares foram privilegiados em ocupar cargos de destaque dentro da sociedade, independentemente da área de trabalho. Entretanto, é neste contexto que no governo, os resultados de pesquisa mostram o acúmulo de funções em áreas diferentes. Ou seja, de pessoas juridicamente qualificadas que desempenhavam funções políticas no governo devido à escassez de quadros.

Todavia, no sentido de trabalhar no estabelecimento de um Estado de Direito democrático, as questões burocráticas foram definidas pelas elites políticas (Cardoso, 2016). A legitimidade do campo jurídico teve um processo histórico de construção moldado pela conjuntura nacional. Inicialmente, o poder judicial estava subordinado aos poderes executivo e legislativo, a sua independência era bloqueada no n.º 2 artigo 20, conforme afere Cardoso (2016). Só pode participar da composição dos Tribunais aquele que tiver provado a sua idoneidade para o exercício de julgador com fidelidade de conquistas revolucionárias do povo de Cabo Verde (Cardoso, 2016).

A partir da década de 1990, o processo de construção da legitimidade do poder judicial face aos outros dois poderes políticos (legislativo e executivo) é verificado com a instauração do Estado de direito democrático em 1991. Entretanto, a sua compreensão neste cenário de estudo das elites em Cabo Verde propõe para a discussão e reflexão o fenómeno jurídico como um componente socialmente construído utilizado no processo de redefinição dos espaços de atuação das elites que emergiram no país e da própria estrutura/hierarquização desses espaços. O seu funcionamento está estritamente ligado à importação de estruturas institucionais do modelo europeu (Dezalay, 2010) nas instituições judiciais.

Ao analisar a relação entre o poder político e o poder judicial, estudos (Vianna, 1999; Koerner; Maciel, 2002; Carvalho, 2004; Engelmann, 2006) têm apontado as diferentes estratégias utilizadas na ocupação de cargos jurídicos com a manifestação e reprodução dos aspetos políticos e vice-versa.

Engelmann (2006) afere a importância de se levar em consideração a estratégia internacional no processo de importação e exportação de modelos, conceitos amplamente desenvolvidos por Dezalay e Garth (2001), por via das redes internacionais existente entre os advogados no caso do Brasil. Uma das formas mencionadas por Dezalay e Garth (2001), através das ONGs, que principalmente no que tange aos direitos humanos possuem uma forte corrente relacionada com as causas políticas e sociais. Já em Cabo Verde, a relação das funções jurídicas e políticas esteve envolvida diretamente com os assuntos políticos do Estado.

11.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação escolar em Cabo Verde passa por diferentes estágios ao longo da história do país. Num primeiro momento temos a edificação do ensino primário, posteriormente o ensino secundário com limitações de acesso entre as ilhas. A im-

plementação de políticas cooperativas com as instituições externas para a formação de quadros de Cabo Verde. O acesso às escolas secundárias e, posteriormente, a possibilidade de estudar no exterior permitiu o acesso às estruturas do poder e, conseqüentemente, a permanência à condição de elite. O espaço acadêmico produz e reproduz elite com o garante do diploma escolar que serve como grande forma de capital. No entanto, existem outras regalias que estão por detrás do recrutamento burocrático: o capital político, econômico, as relações de parentesco e o próprio diploma numa área jurídica. As faculdades de direito ora implementadas não reproduziram as elites jurídicas que fazem parte da cúpula administrativa do país, mas constituem o grupo detentor de prestígio e renome social.

O título jurídico adquirido no exterior possui um caráter valorativo permitindo uma posição reconhecida dentro da hierarquia social. A manutenção do status social vinculado à posição de desempenho profissional bem como da posse de capitais (cultural, social, econômico). Ao desvendar a ideia do direito como curso que está no auge dos privilégios, sobretudo, daqueles que o fazem; estamos perante uma lógica de desconstrução de pensamentos e tornar evidente a realidade tal como ela é no sentido prático de funcionamento. Numa dimensão de lógicas de discursos meramente políticos permite-se aquilo que Max Weber classifica de vocação e deixa transparecer através das obras o interesse pessoal.

O debate em torno do enquadramento dos juristas dentro da sociedade cabo-verdiana nos remete a pensar sobre a importância da formação jurídica. Em primeiro lugar na questão da formação do Estado que se universaliza na exportação do modelo europeu e questionar a conformação das nossas elites nesse processo. Os juristas estão presentes desde os primórdios de construção da independência nacional face ao sistema colonial, e a todo o processo de reconstrução do Estado com participações nas maiores reformas políticas e sociais do sistema político implantado e se comportam como legítimos.

Se por um lado, entre 1975-1990 o foco era trabalhar nas causas sociais de reconstrução nacional, por outro lado, é duvidoso perceber a existência das lutas e tensões que surgiram no seio dos grupos que lideraram todo esse processo.

Quando analisamos a trajetória dos ministros entre 1991 a 2015, alguns deles sustentaram em entrevista a distribuição de bolsas de estudo para a formação superior no exterior de maneira desigual por critérios políticos. Neste contexto, está então em questão o jogo da disputa partidária. Justamente os ministros que se sentiram prejudicados nas bolsas de estudo na altura é que vão ascender e compor o partido Movimento para a Democracia (MpD). Está em jogo o modelo de Estado competitivo com uma série de práticas, das incorporações estruturais.

A partir daí aparece a questão de circulação nos espaços de poder e criação das relações que vão se reproduzindo nesses espaços ao longo do tempo. O Estado

apresenta uma perspectiva de um novo gerencialismo público onde as tensões que estão em jogo se traduzem nos usos políticos do direito. A formação jurídica é usada cada vez mais como mecanismo de aquisição e manutenção do status social, do capital e principalmente de construção de carreiras no Estado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, F. N. R. Por uma sociologia política das elites jurídicas brasileiras: elementos teóricos para o estudo do campo político da justiça e seus dirigentes. *Seminário das Cinco*, Unicamp, Campinas, 2014.

ALMEIDA, F. *A Nobreza Togada: as elites jurídicas e a política da justiça no Brasil*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ANJOS, J. C. G. *Intelectuais, literatura e poder em Cabo Verde: lutas de definição da identidade nacional*. Porto Alegre e Praia: Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Instituto Nacional de Investigação, Promoção e Património Culturais, 2002.

ANJOS, J. C. G. Elites intelectuais e conformação da identidade nacional em Cabo Verde. *Estudos Afro Asiáticos*, ano 25, v. 3, p. 579-596, 2003.

ANJOS, J. C. G. A condição de mediador político-cultural em Cabo Verde: Intelectuais e diferentes versões da identidade nacional. *Etnografia*, v. III, n. 2, p. 273-295, 2004.

ANJOS, J. C.; BAPTISTA, M. Q. G. (org.). *As tramas da política extrapartidária em Cabo Verde: ensaios sociológicos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 221 p., 2010.

BADIE, B. *L'État importé: L'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard, 1992.

BADIE, B.; HERMET, G. Las dinámicas huérfanas. In: BADIE, B.; HERMET, G. *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 180-212.

BARROS, C. A. S. *Gênese e formação das elites político-administrativa cabo-verdiana*. 2012. Tese (Doutorado em Ciências Políticas e Sociais) – Universidade de Cabo Verde e Universidade Católica de Louvain-la-Neuve, Praia, 2012.

BOURDIEU, P. *Espíritos de Estado: Gênese e estrutura do campo burocrático*. Campinas: Papirus, 1996.

BOURDIEU, P. *Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Editions de Minuit, 1989.

BOURDIEU, P. *La Noblesse d'État: grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1989.

BOURDIEU, P. La especificité du champ scientifique et les conditions sociales du progrès de la raison. *Sociologie et société*, Paris, v. 7, n. 1, p. 91-118, 1975.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L. La production de la idéologie dominant. *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, v. 2, n. 2, 1976, p. 3-73.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L.; SAINT-MARTIN, M. Les stratégies de reconversion: les classes sociales et le système d'enseignement. *Social Science Information*, v. 12, n. 5, p. 61-113, 1973.

BOURDIEU, P.; BOLTANSKI, L. Le titre et le poste: rapports entre le système de production et le système de reproduction. *Actes de la Recherche em Sciences Sociales*, Paris, n. 2, p. 95-107, mar. 1975.

CARDOSO, H. *O Partido Único em Cabo Verde: Um Assalto à Esperança*. 2 ed. Praia: Livraria Pedro Cardoso, 2016.

COUTINHO, A. Da luta de libertação nacional ao governo da República de Cabo Verde: as trajetórias dos membros do governo de 1975 a 1991. In: CONGRESSO IBÉRICO DE ESTUDOS AFRICANOS, 7., 2010, Lisboa. *Anais [...]*. Lisboa: Repositório IUL-ISCTE, 2010.

DIAS, P. Educação e Desenvolvimento na África Sub-sahariana. *Revista Internacional de Estudos Africanos*, n. 12/13, jan./dez., Lisboa, p. 263-320, 1990.

HEIMER, F. W. Educação e Desenvolvimento em África: o papel problemático das teorias. *Revista Internacional de Estudos Africanos*, Lisboa, n. 12-13, p.253-261, jan./dez. 1990.

ENGELMANN, F. *Diversificação do espaço jurídico e lutas pela definição do direito no Rio Grande do Sul*. 2004. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

ENGELMANN, F. Globalização e poder de estado: circulação internacional de elites e hierarquias do campo jurídico brasileiro. *Dados*, v. 55, n. 2, p. 487-516, 2012.

ENGELMANN, F. 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.; PENNA, L. Política na Forma da Lei: o espaço dos constitucionalistas no Brasil democrático. In: REIS, E. T.; GRILL, I. G. (org.). *Estudos sobre elites políticas e culturais: reflexões e aplicações não canônicas*. São Luís: EDUFMA, 2016. p. 205-236.

ENGELMANN, F. Julgar a política, condenar a democracia? Justiça e crise no Brasil. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 7, n. 37, p. 09-16, ago./set. 2016.

ENGELMANN, F. Para uma sociologia política das instituições judiciais. In: ENGELMANN, F. (org.). *Sociologia política das instituições judiciais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2017. p. 17-38.

PETRARCA, R. F.; OLIVEIRA, W. J. F. Os estudos de elites no Brasil: em ensaio crítico sobre a produção recente. In: REIS, E. T.; GRILL, I. G. (org.). *Estudos sobre elites políticas e culturais: reflexões e aplicações não canônicas*. São Luís: EDUFMA, 2016. p. 205-236.

RAMOS, M. L. *A elite de funcionários públicos de Cabo Verde: o caso de São Vicente*. 2008. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2008.

SARMENTO, C. M.; COSTA, S. (org.). *Entre África e Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. São Paulo: Almedina Brasil, 2013.

SANTOS, L. I. V. G. *A Arquitetura de Paz e Segurança Africana*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 204 p., 2011.

SEMEDO, B. M. *A Construção da Identidade Nacional: Análise da Imprensa entre 1877 e 1975*. Praia, Cabo Verde: Instituto da Biblioteca Nacional e do Livro, 2006.

SEMEDO, M. F. M. *Formação acadêmica e a ocupação de cargos públicos em Cabo Verde: Reconstrução da trajetória dos ministros no período democrático (1991 a 2015)*. 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

SULEIMAN, E. *Les Élités en France: Grands Corps et Grandes Écoles*. Paris: Éditions du Seuil, 1979.

TOLENTINO, A. C. *Universidade e transformação social nos pequenos Estados em desenvolvimento: O caso de Cabo Verde*. Lisboa, Portugal: Fundação Calouste Gulbenkian. 2007.

12

CONTEXTO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DA GÊNESE E FORMAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO EM MOÇAMBIQUE

BERNARDO FERNANDO SICOCHÉ

*Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal
Rio Grande do Sul, Brasil. Mestre em Direito pela mesma
Universidade. Licenciado em Ciências Policiais pela Academia
de Ciências Policiais – ACIPOL em Moçambique.
E-mail: bernardosicoche@yahoo.com.br*

12.1 INTRODUÇÃO

Este trabalho faz uma análise profunda e detalhada da gênese e do processo da implementação do sistema judiciário moçambicano, através de um exame sucinto do perfil e da trajetória das elites jurídicas, assim como do modelo importado para o campo jurídico, no período compreendido entre 1975 a 2017. A análise parte de processos históricos e contextos institucionais de descolonização e independência nacional, procurando traçar a história institucional do setor da justiça em Moçambique, com vista a mostrar como se deu o processo de implantação do sistema judicial no país e a interação entre as elites políticas e judiciais após a independência, para uma melhor compreensão das configurações institucionais e as lutas internas no Poder Judicial.

A pesquisa faz também uma análise das elites pioneiras na implantação do modelo judicial e da sua evolução histórica, institucional e constitucional após a independência de Moçambique. Isto é, discutem-se os aspectos do processo de formação do sistema judiciário moçambicano, tendo em consideração os vários aspectos históricos e institucionais (elementos ideológicos e profissionais, implantados através das elites com certo capital nacional e/ou internacional) que estiveram presentes durante o processo de implementação dos elementos institucionais deste campo, após o processo de descolonização e a proclamação da independência do país em 1975.

O trabalho guia-se pelo conceito de “campo” de Pierre Bourdieu (1989) que permite fazer a radiografia das trajetórias profissionais das elites judiciais, cuja finalidade é discutir o impacto dos modelos de recrutamento adotados sobre a hierarquização e independência do sistema judiciário moçambicano. Em termos metodológicos, faz-se recurso à abordagem qualitativa (análise de fontes primárias e secundárias, arquivos públicos, análise empírica, institucional e histórica). A coleta de dados foi realizada por meio da utilização das técnicas de análise documental e a revisão bibliográfica. No que diz respeito ao instrumento de recolhimento de informações, utilizou-se a técnica de entrevista semiestruturada, que envolveu juizes do Conselho Constitucional e do Tribunal Supremo, procuradores-gerais adjuntos da República, advogados, juristas e indivíduos oriundos da sociedade civil.

12.2 A INDEPENDÊNCIA DE MOÇAMBIQUE E A EMERGÊNCIA DO SISTEMA JUDICIÁRIO

De acordo com Dezalay e Garth (2015, p. 42), “O resgate da história colonial também é esclarecedor do ponto de vista das relações entre direito e política [...]”. Concordando com estes autores, recua-se um pouco para trazer a história de Moçambique antes e após a independência, cujo objetivo é de deixar claro aos leitores quais foram as formas de surgimento do Estado moçambicano e a gênese do processo de formação do sistema judicial.

Lembre-se de que, segundo Badie e Hermet (1993), os Estados encontram-se divididos em dois grupos: os países centrais e os periféricos. Estes dois grandes grupos de Estados se diferem na base das suas origens. Em seguida faz-se uma análise histórica e institucional de Moçambique de forma a compreender se esta análise, de fato, conduz ou não o país para aquele grupo de países chamados de periféricos na terminologia de Badie e Hermet (1993).

Moçambique foi uma colônia portuguesa que se tornou independente em 25 de junho de 1975, após anos de Luta Armada de Libertação Nacional (1964-1974), graças ao surgimento de movimentos nacionalistas e de luta pela descolonização do continente africano.

Após a II Guerra Mundial (1939-1945), observou-se no mundo inteiro o movimento de descolonização dos territórios colonizados. Muitas das antigas potências coloniais europeias foram concedendo independência às suas colônias. Portugal, sob o regime político fascista e totalitário de António de Oliveira Salazar, durante o período (1926-1967) e mais tarde, ainda no Estado Novo, mas já com Marcelo Caetano, durante o período (1967-1974), por via de negociações, sempre se recusou a fazer concessão da independência às suas colônias, nomeadamente: Província Ultramarina de Moçambique, Província Ultramarina de Angola, Cabo Verde, Estado da Índia, Guiné-Bissau, Macau, Estado de Goa, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste. O regime de Salazar criou dois mundos nos territórios colonizados: o mundo dos brancos portugueses e o mundo dos indígenas (povos colonizados).

Os indígenas não tinham quaisquer tipos de direitos. As escolas oficiais estavam reservadas aos brancos. Os chamados indígenas, só podiam estudar nas missões católicas. O regime de Salazar criou o “estatuto do indigenato”, através de um documento oficial chamado na altura de “Ato Colonial”. Os brancos eram considerados cidadãos. Tinham direito ao bilhete de identidade e aos demais documentos de identificação. Os nativos dos territórios colonizados não eram considerados cidadãos. Eram considerados indígenas e tinham como documento de

identificação a caderneta do indígena, onde se podia ler na capa, no caso de Moçambique: Colónia de Moçambique.

O regime português criou ainda um estatuto de assimilado nos territórios colonizados. Eram cidadãos nativos de raça negra, mas que já sabiam ler e escrever em língua portuguesa. Podiam estar ao lado dos portugueses, nos cafés, nos restaurantes, etc., mas eram muito poucos. Em Angola, onde havia o maior número de assimilados, não passavam de 60 mil, num total da população, na altura de cerca de 4 milhões de habitantes. Era a maior e a mais rica colónia de Portugal em África.

O trabalho forçado era recorrente e fazia-se nos campos de cultivo de algodão, tabaco, sisal, gergelim, entre outros. O recrutamento para estes trabalhos era forçado e era realizado pelos sepaios (policia colonial). Em Moçambique, Angola e na Guiné-Bissau, estas práticas coloniais eram frequentes. Havia também o trabalho forçado para a construção de estradas e de caminhos-de-ferro. A thangata e o chibalo (trabalhos nas plantações de cana-de-açúcar, de eucaliptos, nas serrações de troncos de madeiras, etc. etc.), eram outras formas de trabalho forçado nas colónias portuguesas. Foi criado o imposto de palhota cujo pagamento, pelos indígenas, era obrigatório.

Quando o regime de Salazar já estava sob fortes pressões da ONU, mudou o nome de colónias para “províncias ultramarinas” em 1956, após a Conferência de Vandung, que se realizou na Indonésia em 1955. Esta conferência debateu a necessidade da independência dos povos colonizados da África, da Ásia e da América Latina. Foi a partir desta altura que, as expressões “império colonial” e “colónias”, começaram a desaparecer do vocabulário do regime.

O fundamento principal para a recusa à independência daqueles territórios coloniais ultramarinos era a exploração dos seus recursos e das suas riquezas. Estas riquezas eram exportadas para a metrópole, para Lisboa. Para conseguir este desiderato, o regime de Salazar e de Marcello Caetano considerava os territórios colonizados como parte integrante e inseparável de Portugal. Mas o sentimento nacionalista dos povos colonizados traduzia-se na ânsia, no desejo pela independência, pela libertação nacional e as resoluções da ONU apoiavam os processos de independência dos territórios e dos povos colonizados. Fracassadas as negociações com as autoridades coloniais, e num contexto de contínua exploração dos povos colonizados, para estes não havia alternativa senão o recurso a Luta Armada de Libertação Nacional.

No período anterior à colonização, a pior forma de exploração tinha sido a escravatura, que se desenvolveu na África durante o século XVII a XIX. A mão-de-obra escrava era vendida como mercadoria, para as Américas (América do Norte e, sobretudo, para a América Latina). Os escravos eram transportados de África para as Américas em navios, que ficaram conhecidos na história da humanidade como

“navios negreiros” ou simplesmente pelo nome de “negreiros”. Na América do Sul, os escravos eram forçados a trabalhar nas plantações de cana-de-açúcar, plantações de pau-brasil e na mineração de metais preciosos (ouro, prata e bronze).

Em Moçambique e em Cabo Verde, o regime colonial português, minoritário, fascista e totalitário, chegou mesmo a criar grandes centros de concentração de prisioneiros políticos (como a cadeia de alta segurança da Machava em Moçambique ou o Tarrafal em Cabo Verde) sob controle da PIDE-DGS (Polícia política do regime), onde eram mantidos presos os negros, acusados pelo regime de serem “nacionalistas” e de estarem a espalhar “os ideais nacionalistas”.

Os assassinatos, as execuções em massa, as prisões arbitrárias, a marginalização dos próprios povos nativos daqueles territórios, tudo isso, entre outras coisas, foi aumentando o sentimento de revolta dos povos colonizados. A independência de algumas colônias em África, como o Mali (1957), Gana (1957), Senegal e Tanganhica no início da década de 1960, veio acelerar ainda mais aquele sentimento e desejo pela independência.

Segundo Vieira (2010), o massacre de Mueda, a 16 de junho de 1960, na província de Cabo Delgado, no norte de Moçambique, é um exemplo claro e inequívoco do fracasso da via negociada para a obtenção da independência. Não restando nenhuma outra saída para o povo moçambicano, a Luta Armada de Libertação Nacional era a única via. Foi assim que na clandestinidade e no exterior do país, alguns moçambicanos formaram de forma autônoma e independente os três movimentos nacionalistas nos países vizinhos (Rodésia do Sul, Rodésia do Norte, Niassalândia, Tanganhica e Quênia)¹: UDENAMO (União Democrática Nacional de Moçambique), MANU (inicialmente Makonde African National Union; mais tarde Mozambique African National Union) e UNAMI (União Nacional de Moçambique independente).

De acordo com Nuvunga (2007), da fusão dos três movimentos, em 25 de junho de 1962 nasceu a Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) em Dar-es-Salaam, em Tanganhica (hoje República Unida da Tanzânia). Foi eleito presidente do movimento o Dr. Eduardo Chivambo Mondlane, natural de Chibuto, província de Gaza. Na altura, Eduardo Chivambo Mondlane era funcionário público das Nações Unidas e exercia ainda em paralelo o cargo de docente na Universidade de Siracuzy (Syracuse University) nos EUA.

A sede do movimento (Frelimo) foi estabelecida ainda em 1962 em Dar-es-Salaam (Tanganhica). Conforme Nuvunga (2007), cada movimento tinha a sua própria liderança, embora o objetivo fosse comum aos três movimentos naciona-

¹ Rodésia do Sul: hoje Zimbábue; Rodésia do Norte: Zâmbia; Niassalândia: Malawi; Tanganhica: Tanzânia.

listas: a conquista da independência total e completa de Moçambique. A Frelimo inicia a Luta Armada de Libertação Nacional no dia 25 de setembro de 1964, no posto administrativo de Chai, em Mueda, na província de Cabo-Delgado.

Em 25 de abril de 1974, dá-se o golpe de Estado em Portugal e, na sequência disso, a Revolução de 25 de abril de 1974 – conhecida como “Revolução dos Cravos”, porque foi um golpe de Estado feito por militares que puseram nos canos das armas as flores vermelhas (os “cravos”), sem derreamento de sangue. Pelo contrário, os militares ofereciam cravos (flores) à população nas ruas – foi o golpe militar que derrubou a ditadura de António de Oliveira Salazar e de Marcelo Caetano, ainda durante o período do Estado Novo em Portugal.

Segundo Ferreira (1993), a revolta dos militares em Portugal contra o regime colonial fascista português tinha sido a consequência direta do elevado número de soldados portugueses mortos e feridos na guerra do ultramar (Angola, Moçambique e Guiné-Bissau). Contudo, Marcelo Caetano e todo o regime queriam continuar a guerra no ultramar. Pretendiam enviar ainda mais tropas para a guerra colonial.

Como afirma Ferreira (1993), a expectativa de Marcelo Caetano era nunca ceder os territórios do ultramar, por entender que aqueles territórios eram parte integrante de Portugal. Mas o povo português já não apoiava o regime, as manifestações e o repúdio à guerra do ultramar já era frequentes em Portugal, antes do 25 de abril. O regime estava a ficar cada vez mais isolado. Por isso que, o 25 de abril de 1974, em Portugal, teve como consequência imediata o fim da guerra do ultramar nas então províncias ultramarinas portuguesas na África (Angola, Moçambique e Guiné-Bissau).

É importante frisar que a guerra colonial ou do ultramar na África portuguesa aconteceu somente em Angola, Moçambique e Guiné-Bissau. Nos restantes territórios de Portugal colonial na África não houve guerra (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe). Mas através do PAIGC (Partido Africano para a Independência da Guiné e de Cabo Verde) os guineenses e os cabo-verdianos fizeram a Luta Armada pela independência no território da Guiné-Bissau.

Portugal e a Frelimo negociaram a independência de Moçambique em Lusaka, na Zâmbia. Assim, em sete de setembro de 1974, as duas partes assinaram os Acordos de Lusaka e Cessar Fogo (em Lusaka, capital da Zâmbia), que puseram fim à guerra colonial que durou dez mortíferos e impiedosos anos contra o colonialismo português (1964-1974) em Moçambique. A seguir foi formado o governo de Transição, que ficou constituído por elementos do governo português e, majoritariamente, por elementos da Frelimo. Este governo foi chefiado por Joaquim Alberto Chissano. Nesta altura, Samora Moisés Machel (primeiro presidente de Moçambique) ainda vivia na Tanzânia, com alguns dos seus guerrilheiros. Samora

Moisés Machel, não sabendo qual seria a estratégia dos colonialistas portugueses, jogou na defensiva: só entrou em definitivo em Moçambique nas vésperas da independência.

As 00 horas do dia 25 de junho de 1975, Samora Moisés Machel proclamava a independência total e completa de Moçambique, no Estádio da Machava, em Maputo (capital de Moçambique). Arqueou-se a bandeira da República portuguesa e içou-se a bandeira da República Popular de Moçambique. Foi um ambiente de festa no Estádio da Machava e em todo o país. Alguns moçambicanos acompanharam através da rádio todo o discurso do presidente Samora Machel – primeiro presidente de Moçambique independente. Portugal colonizou Moçambique durante cinco séculos (desde a chegada dos portugueses em 1498 até a independência em 1975).

Depois da independência de Moçambique (25 de junho de 1975), coube ao Comitê Central da Frelimo escolher o tipo do sistema econômico para Moçambique. Segundo Nuvunga (2007), a Frelimo, de fato, instituiu um Estado de partido único e escolheu a via marxista-leninista – um sistema de economia socialista de Direção Central ou Economia de Plano (havia que traçar metas de produção), uma economia altamente centralizada. Foi uma importação do modelo da antiga URSS e da China Comunista de Mao-Tsé-Tung, num processo típico dos países comunistas periféricos. Esta escolha teve a ver com os laços de amizade e de solidariedade que a Frelimo estabeleceu com o bloco socialista (URSS e China comunista, sobretudo) antes, durante e depois da Luta Armada de Libertação Nacional (1964 – 1974).

A 20 de junho de 1975 foi aprovada por aclamação pelo Comitê Central da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo), a primeira Constituição do país, denominada de “Constituição da República Popular de Moçambique” (CRPM/1975) e entrou em vigor às zero horas do dia 25 de junho de 1975 e vigorou até 1990. Aquela Constituição estabelecia um regime político de partido único, partido-Estado, baseado no modelo socialista: “A República Popular de Moçambique é um Estado de democracia em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem. [...] o poder pertence aos operários e camponeses unidos e dirigidos pela Frelimo [...]” (Art. 2 da CRPM/1975).

No 3º congresso da Frelimo, realizado em Maputo, no Salão Nobre dos Congressos (hoje Assembleia da República), nos dias 3 a 7 de fevereiro de 1977, o Movimento de Libertação Nacional (Frelimo) foi transformado em partido político (partido Frelimo), um partido de vanguarda marxista-leninista e continuou a dirigir o país em regime de partido único até 1994, quando foram realizadas as primeiras eleições multipartidárias, que tiveram lugar nos dias 27 a 29 de outubro de 1994, para eleger o presidente da República e a Assembleia da República,

no seguimento do Acordo Geral de Paz, assinado em Roma, em 04 de outubro de 1992.

Alguns pesquisadores entendem que “ao estabelecimento do sistema unificado de poder em Moçambique correspondeu a construção de um sistema unificado de justiça: a Justiça Popular” (Welch, 1991, p. 107). É por isso que o foco temporal deste trabalho inicia em 1975, ano da independência, da aprovação da primeira Constituição da República Popular de Moçambique e da gênese inicial da construção do campo jurídico moçambicano.

12.3 A GUERRA CIVIL E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DO SISTEMA JUDICIAL EM MOÇAMBIQUE

Outro aspecto importante, mercê de destaque neste trabalho, é o fato de que o processo de formação ou da construção do campo jurídico moçambicano, não só surgiu num processo de partido único, como também ocorreu num clima de uma guerra civil, a guerra dos dezesseis anos. Desde que Moçambique tornou-se independente em 1975 até 2016, o registro de confrontos político-militares no país tem sido frequente, protagonizados pelo governo da Frelimo e pelo maior partido da oposição (Renamo). A luta pelo poder e o controle dos recursos do país são ou têm sido duas principais razões do conflito armado em Moçambique, depois da independência em 1975. Tem sido uma derradeira luta pelo poder.

Como argumenta Nuvunga (2007), tudo começou em 1975, quando o país alcançou a independência e começou o processo de formação do Estado moçambicano. O que aconteceu foi uma falta de consenso no seio da Frelimo, quanto ao sistema econômico que Moçambique deveria escolher. Alguns destacados dirigentes da Frelimo impuseram a sua vontade, escolhendo o sistema socialista. Porém, alguns queriam um sistema capitalista, isto é, uma economia de mercado. Não se tratou do povo, mas sim de desentendimentos dentro da Frelimo. Assim, em 1976, volvidos poucos meses após a independência de Moçambique, um grupo de militares da Frelimo, liderados pelo dissidente e então comandante da Frelimo, André Matade Matchangaisse, natural da província central de Manica, desertou e fundou a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo), como um movimento armado de resistência nacional anticomunista e anti-marxista-leninista, patrocinado por uma organização secreta de inteligência da Rodésia do Sul – hoje Zimbabwe.

Foi a partir desta insurgência que, no decurso do ano de 1976 eclodiu em Moçambique uma guerra civil entre o governo da Frelimo (liderado por Samora Moisés Machel) e a Renamo (grupo de desertores da Frelimo, liderados por André Matade Matchangaisse). A causa principal desta divergência ou falta de entendimento foi a escolha do sistema econômico. A jovem nação acabava de se tornar independente em 25 de junho de 1975, com a denominação: República Popular de Moçambique. Como recorda Brito (2014), a Frelimo impunha para Moçambique um sistema de economia socialista, enquanto a Renamo defendia um sistema de economia capitalista, i.e., um sistema de economia de mercado.

Nos anos subsequentes a guerra civil foi se intensificando gradualmente. Contudo, de acordo com o jornal moçambicano O AUTARCA (2012, p. 1), André Matade Matchangaisse foi morto em combate pelas forças governamentais em Gorongosa no dia 17 de outubro de 1979, na serra da Gorongosa, província de Sofala, centro do país, num confronto militar entre as tropas governamentais e os guerrilheiros da Renamo. Após a morte em combate de Matchangaisse, Afonso Macacho Marceta Dhlakama assumiu o cargo de novo comandante militar da Renamo e a guerra civil continuou.

A verdadeira destruição do país, através da guerra civil, aconteceu durante as décadas de 1980 e 1990. Em 1990 começou um roteiro de negociações para a paz entre as duas partes. Estas negociações surgiram como “fruto do esgotamento das duas forças e das suas incapacidades para continuar a guerra no contexto do fim da guerra fria, do que o resultado de uma vontade genuína de negociação e de criação dos mecanismos para a solução das diferenças” (Brito, 2014, p. 24). O país estava completamente paralisado, destruído e sem alimentos.

Foi nestas circunstâncias que a Frelimo e a Renamo acabaram por aceitar encetar um diálogo em Roma, na Itália, mediado pelos católicos da Comunidade de Santo Egídio. Foram várias as rondas de negociação entre as partes nos corredores de Santo Egídio. Durante dois anos de negociação o povo moçambicano esperou e desesperou, até que em quatro de outubro de 1992 surgiu uma luz ao fundo do túnel: pela primeira vez tinha sido assinado um Acordo Geral de Paz (AGP) e de cessação imediata das hostilidades militares, sob a mediação de diversos atores nacionais e internacionais. Joaquim Alberto Chissano era o presidente da República e tinha assumido o cargo, depois da morte de Samora Machel, num acidente de aviação em dezenove de outubro de 1986, em Mbuluzini, na África do Sul (em circunstâncias ainda hoje não esclarecidas).

A guerra civil durou dezesseis anos (1976-1992). Segundo DW (2014), o balanço apontava para cerca de um milhão de mortos e, quatro milhões de refugiados e muitos deslocados internos, destruição de muitas infraestruturas básicas (habitações, campos de cultivo, estradas, pontes, caminhos-de-ferro, portos, aero-

portos, locomotivas de comboios, postos de transporte de energia de alta-tensão de Cahora Bassa para a vizinha África do Sul, escolas, hospitais, condutas de transporte de água potável, entre outras). No final da guerra civil (1992) a economia moçambicana estava completamente destruída e com cerca de 89% do Orçamento Geral do Estado financiado pela Comunidade Internacional. Hoje Moçambique é considerado um dos países mais pobres do mundo.

Na verdade, em Moçambique nunca houve uma paz efetiva desde o Acordo Geral de Paz assinado em Roma, em outubro de 1992. Os dois principais partidos (a Frelimo e a Renamo) nunca se reconciliaram de fato. Desde que Moçambique se tornou independente em 1975, a Frelimo e Renamo têm-se envolvido em conflitos políticos e militares, em perseguições, em guerras de palavras, em várias torturas e mortes em teatros de guerra, envolvendo cidadãos civis e militares, além de acusações mútuas de raptos, assassinatos e execuções sumárias de dirigentes políticos de ambas as partes.

A Renamo tem vindo a alegar a falta de transparência nos escrutínios eleitorais e a necessidade da despartidarização das instituições do Estado. É preocupante o fato de não se vislumbrar ações concretas por parte das instituições da administração da justiça moçambicana, por forma a mediar e pôr fim a estes conflitos. Ao contrário, as instituições da justiça têm sido vistas como parte do problema, ao serem consideradas parciais ao governo. Em tese, as instituições de justiça são consideradas guardiãs da ordem social e do Estado democrático, um papel a que têm sido atribuídas desde a primeira Constituição da República de Moçambique de 1975.

Desta forma, o contexto do processo histórico de construção do sistema Judicial moçambicano deve ser analisado tomando em conta dois fatores fundamentais: primeiro fator, um período em que vigorou um sistema de partido único, fruto da conquista da independência nacional, após a Luta Armada de Libertação Nacional, que tornou a Frelimo vitoriosa e no único partido político que liderou o processo de construção do Estado, no geral e do Poder Judiciário, em particular.

Segundo fator, a formação do sistema judicial em Moçambique decorreu, como se viu, num ambiente de uma guerra civil. Estes dois fatores influenciaram de forma negativa a construção e a automatização do espaço jurídico em Moçambique, como se pode perceber na assertiva de José Jaime Macuane (2017).

Historicamente, a base de criação do Estado moçambicano é a vitória da luta de libertação nacional, que tornou a Frelimo no principal patrocinador político do processo de construção do Estado e da nação. Consequentemente, os ideais da luta de libertação informaram e enformaram a ideologia central da construção do Estado. Em um certo momento histórico esta ideologia foi o marxismo-leninismo, formalmente de 1977 a 1989 (entre

o III e V congressos da Frelimo), que teve como consequência a confusão entre o Estado e o partido governante. A guerra civil protagonizada pela Renamo e o governo da Frelimo, contribuiu para o questionamento desta ideologia do Estado e foi um dos fatores, aliado ao contexto internacional e a pressões e discussões dentro do regime do dia, que levou à democratização e à adoção formal da separação do Estado e do partido e abriu espaço para o multipartidarismo, cuja operacionalização levou às primeiras eleições multipartidárias no país desde 1994 (Macuane, 2017, p. 9).

Assim sendo, compreende-se no texto acima que a formação dos poderes de soberania do Estado em Moçambique, particularmente do Poder Judiciário, surge num contexto em que não havia uma separação formal entre a ideologia do partido e a orientação do Estado. Não havia, não houve e não há até hoje, uma separação nítida entre o partido e o Estado em Moçambique. Comparando com os países democráticos do ocidente, este é o grande desafio para a Frelimo, o partido no poder em Moçambique. “A Constituição de 1975 estabelecia um regime monopartidário que confirmava o papel destacado do Executivo – com efeito, o partido no poder, Frelimo (Frente da Libertação de Moçambique) – sobre todos os aspectos da vida pública, incluindo o judiciário” (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006, p. 4).

Desta forma, o sistema judicial foi sendo integrado num Estado cujos fundamentos ideológicos resumiam-se no partido-estado, onde as orientações políticas e ideológicas estavam acima da lei. Logo, foi um momento sem uma clara separação de poderes, construído no período posterior à independência, mais tarde legitimado pelo formalismo democrático estabelecido na Constituição de 1990, que revogava formalmente a primeira Carta Magna.

Neste período, a estrutura judicial implantada não passou de uma assimilação da estrutura colonial portuguesa. Como afirma Gita Welch “De uma forma genérica, o direito colonial, como parte integrante do poder colonial, teve um papel subjugador em relação ao direito local, e esta relação permitiu a adulteração e mesmo obliteração de muitas instituições de direito costumeiro” (Welch, 1991, p. 105).

O sistema judiciário foi erguido num contexto que vigorava o regime de partido único, liberado pela Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) com fortes relações com Cuba e a extinta União Soviética. A hegemonia do poder da Frelimo era maior do que as políticas do próprio Estado, aliás, a Frelimo era o próprio Estado. Tudo era decidido em volta do partido. Pouco se falava da independência das instituições do país, mormente no que diz respeito ao desempenho das funções do Estado. O Poder Judiciário, em particular, estava subordinado aos Poderes Executivo e Legislativo, que por sua vez estavam sob controle do partido Frelimo.

Igualmente, o campo jurídico moçambicano emerge num contexto em que não havia muitos juristas de formação. Após a independência, os poucos moçambicanos que se firmavam no Poder Judiciário (que desempenhavam a função judicial, mesmo sem formação jurídica) morreram como consequência da guerra dos dezesseis anos. Logo, para além do problema da guerra civil, outras preocupações estavam na linha da frente, como por exemplo, o problema de falta de quadros formados para ocuparem cargos de direção nos principais poderes do Estado, sobretudo no Poder Judiciário.

Numa conjuntura em que se propunha a formação do Estado, o país carecia de quadros em todos os setores públicos (justiça, saúde, educação, etc.). No setor da justiça, uma das áreas mais técnicas, não se tratava apenas de uma necessidade, mas constituía uma obrigatoriedade ter pessoas com formação académica na área para assumir a direção do poder. Ou seja, trata-se da necessidade de pessoas com formação jurídica para exercer funções ligadas à matéria de Direito.

Foi neste contexto que o governo de Moçambique se vê confrontado com a grande necessidade de apostar na qualificação académica de juristas moçambicanos. As políticas seguidas no período pós-independência, algumas bastante radicais, aceleraram este processo. Assim, uma das primeiras medidas adotadas, a partir do período de transição, foi à abertura da Faculdade de Direito (antes da independência, em Moçambique não existia o curso de Direito), na Universidade Eduardo Mondlane (UEM), em 1975, que logo acolheu grande número de candidatos. Muitos deles tinham concluído o ensino secundário em missões católicas, na então província ultramarina de Moçambique.

12.4 A ABERTURA DA FACULDADE DE DIREITO E A EDIFICAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA

Organizar o sistema de justiça em Moçambique (autônomo e independente) depois de 1974 foi uma tarefa quase impossível. Porque não havia praticamente juristas moçambicanos e os pouquíssimos existentes tinham tarefas de direção política. De acordo com Rui Baltazar dos Santos Alves (Memorando, 2017), juiz conselheiro do Conselho Constitucional Jubilado e antigo ministro da Justiça, até a independência, os agentes do sistema judicial em Moçambique eram, praticamente, todos portugueses. Aliás, a administração da justiça nas colônias portuguesas estava centralizada em Lisboa. A justiça era exercida na base do sistema

colonial por autoridades administrativas coloniais e, nos tribunais, sobretudo nos grandes centros urbanos, por magistrados que eram nomeados em Portugal através de concursos.

Para advogar em Moçambique era exigido pelo regime, provar no então Tribunal da Relação, que o candidato tinha a licenciatura em Direito. Dos poucos advogados que optaram por ficar em Moçambique depois da independência, todos eram brancos, com exceção do jurista Domingos Mascarenhas António Arouca, primeiro negro moçambicano que no início da década de 60 advogou em Moçambique e que “atuou como um detonador de expectativas ocultas” (Alves, 2008), como se pode observar no trecho abaixo:

Domingos António Mascarenhas Arouca (Inhambane, 1928 — Maputo, 2009), nascido numa família de pequenos proprietários rurais, formou-se primeiro como enfermeiro em Moçambique. Em 1949, ganhou um prêmio na lotaria que lhe permitiu custear os próprios estudos em Portugal onde concluiu o liceu e cursou a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, formando-se em 1960. Em 1961, Arouca tornou-se Conselheiro jurídico do Banco Nacional Ultramarino (BNU). Em junho de 1963 instalou-se em Lourenço Marques, quando sua solicitação de transferência para a agência do BNU nesta cidade foi deferida. Na altura, tornou-se também membro do Tribunal Administrativo de Moçambique, cargo que rapidamente abandonou, por razões políticas. Pelas mesmas razões, já em 1964, demitiu-se das funções de Conselheiro jurídico do BNU, passando a dedicar-se inteiramente à advocacia na circunscrição judiciária de Lourenço Marques. Em março de 1965 Arouca foi eleito presidente do Centro Associativo dos Negros de Moçambique, um dos importantes polos de reivindicação nacionalista na então colônia. Pouco depois, em 29 de maio, foi preso pela Pide, acusado de pertencer à Frelimo (Peixoto; Meneses, 2013, p. 93).

No início da década de 70, o jurista Teodato Mondim da Silva Hunguana foi também advogar em Moçambique, mas por pouco tempo, pois teve de voltar novamente para Portugal, a fim de prestar serviço militar obrigatório, acabando por fugir e ir-se juntar à Frelimo na Tanzânia (Rui Baltazar dos Santos Alves, Memorando, 2017). Naquele período, na magistratura judicial e do Ministério Público não havia moçambicanos.

Em vista disso, após a independência, a atividade jurídica ficou durante certo período exercido por alguns magistrados portugueses que aceitaram permanecer em Moçambique e continuaram a exercer funções nos tribunais mediante contratos, coadjuvados com alguns moçambicanos sem formação em Direito. Mas foram rapidamente deixando o país e regressando para Portugal. Significa que, com o país colonizado, Moçambique não dispunha sequer de nenhuma universidade. Somente na fase final da colonização é que surge o primeiro sinal de estudos universitários.

Os Estudos Gerais Universitários foram fundados pela primeira vez em Moçambique em 1962, pelo Decreto-Lei n.º 44530, de 21 de agosto de 1962, sob a designação de Estudos Gerais Universitários de Moçambique (não necessariamente como universidade), integrados na Universidade Portuguesa (neste caso, sob a supervisão da Universidade de Coimbra). Somente em 1968, os Estudos Gerais Universitários de Moçambique ascenderam à categoria de Universidade, sendo então designada por Universidade de Lourenço Marques (hoje Universidade Eduardo Mondlane, nome atribuído em homenagem ao Doutor Eduardo Chivambo Mondlane, primeiro presidente da Frelimo, devido ao papel histórico relevante na Frelimo e em Moçambique).

E no período colonial, como era de esperar, o curso de Direito não estava previsto no currículo. Não fazia parte das cadeiras curriculares. E pela alta componente de formação, não só política, como de preparação de natureza ideológica de argumentação, o colonialismo certamente não queria num país como Moçambique, a abertura da faculdade de Direito.

Aliás, o atual presidente do Conselho Constitucional, Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, na entrevista com o pesquisador deste trabalho, afirmou que os Estudos Gerais Universitários de Moçambique somente surgem quando um governador-geral, das então províncias ultramarinas de Portugal, defendeu que Moçambique tivesse os seus próprios Estudos Gerais Universitários, o que coincidiu na altura com uma outra colônia portuguesa que era Angola.

Conforme Hermenegildo Maria Cepeda Gamito (entrevista, 2017), o argumento que aquele governador colonial usou custou-lhe, praticamente, a perda do cargo de governador-geral das províncias ultramarinas de Portugal. Pois defendia aquele governador colonial que se deveria introduzir em Moçambique Estudos Gerais Universitários, porque poderia acontecer – se acontecesse e aconteceu – que no dia que os portugueses pudessem sair das colônias portuguesas, pelo menos deixassem nas suas colônias a língua portuguesa. Portanto, estava em debate a preparação nas elites coloniais locais, a continuidade da língua portuguesa falada e escrita. Isto custou-lhe o posto de governador-geral, na medida em que ele concebia que as colônias poderiam tornar-se independentes, o que na concepção colonial era indesejável. Os cursos tinham uma componente altamente política.

Foi por esta razão que o acesso aos cursos de Direito pelos colonizados na época era muito difícil. Em Portugal, naquela época só existiam duas universidades, designadamente Coimbra e Lisboa. Coimbra é a mais antiga das universidades portuguesas e, também uma das mais antigas da Europa, data do século XIII. Mais tarde foi criada a universidade do Porto, no norte de Portugal. Em Portugal a partir da década de 1940 foi criado em Lisboa, o famoso “Lar dos Estudantes do

Império”, na universidade de Coimbra (no centro do país) e na universidade do Porto (no norte de Portugal), sucessivamente. Eram jovens trazidos das antigas colônias portuguesas para continuarem os seus estudos universitários em Portugal. Vinham das antigas colônias portuguesas: Estado da Índia (Goa, Damão, Diu), Macau (na China), Angola, Moçambique, Guiné-Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe (na África).

Os jovens trazidos das colônias para estudar em Portugal, muitos deles acabaram envolvendo-se em atividades políticas clandestinas, contra o regime de António de Oliveira Salazar e Marcelo Caetano. Muitos deles foram presos e torturados e, tantos outros escaparam, fugindo para França e depois fugiram para irem se juntar aos movimentos nacionalistas. No caso de Angola: António Agostinho Neto, Viriato de Cruz e tantos outros nacionalistas que depois se juntaram ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA).

No caso de Moçambique, segundo Couto (2011), destaca-se um núcleo duro que era composto pelos advogados Camilo Pereira, Carlos Adrião Rodrigues, Carlos Raposo Pereira, Domingos Mascarenhas Arouca, Máximo Dias, Rui Baltazar dos Santos Alves, Teodato Mondim da Silva Hunguana, Victor Manuel Lopes Pinto Raposo Serraventoso, juntando-se a outros moçambicanos, designadamente, Albino Magaia, Amaral de Matos, Ana Margarida Oliveira, Eneas da Conceição Comiche, Eugénio de Lemos, Filipe Ferreira, Graça Simbine, Joana Simeão, Joaquim Alberto Chissano, José Craveirinha, Luís Bernardo Honwana, Malangatana Valente Ngwenya, Mário Fernandes da Graça Machungo, Óscar Monteiro, Rui Nogar, Sérgio Viera, entre outros.

De acordo com Hermenegildo Maria Cepeda Gamito (entrevista, 2017), a maioria de moçambicanos que foram em Portugal fazer o curso de Direito não conseguiram. São poucos aqueles que alcançaram ser juristas pelas faculdades de Direito portuguesas. Houve uma minoria que conseguiu terminar o curso, devido às exigências rígidas que se impunham nestas universidades em Portugal. Por isso, após a independência, não havia muitos juristas moçambicanos, dos poucos se destaca os seguintes: Aires do Amaral Banze Muchina, Domingos Mascarenhas António Arouca (já falecido), Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, João Manuel Martins (já falecido), Luís Filipe de Castel-Branco Sacramento, Máximo Dias, Rui Baltazar dos Santos Alves, Teodato Mondim da Silva Hunguana e Victor Manuel Lopes Pinto Raposo Serraventoso. Estes foram os principais atores na montagem do sistema judicial de Moçambique (ver Quadro 5).

Quadro 5 – Primeiros juristas em Moçambique formados em Portugal

#	NOME DO JURISTA	PAÍS DE FORMAÇÃO (FACULDADE)
01	Aires do Amaral Banze Muchina	Portugal
02	Domingos Mascarenhas António Arouca	Universidade de Lisboa, Portugal
03	Hermenegildo Maria Cepeda Gamito	Universidade Clássica de Lisboa, Portugal
04	João Manuel Martins	Portugal
05	Luís Filipe de Castel-Branco Sacramento	Portugal
06	Rui Baltazar dos Santos Alves	Universidade de Coimbra, Portugal
07	Teodato Mondim da Silva Hunguana	Universidade Clássica de Lisboa, Portugal
08	Victor Manuel Lopes Pinto Raposo Serraventoso	Portugal

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

Durante o período colonial, e por razões políticas, nunca foi autorizada a abertura do curso de Direito em Moçambique, apesar de na década de 1960 terem sido iniciados estudos universitários em Lourenço Marques. O curso de Direito foi previsto a 4 de julho de 1974, através do Decreto-Lei n.º 299/74 (Boletim Oficial, n.º 82, de 16 de julho de 1974), mas a sua criação ocorreu em janeiro de 1975, através do Decreto-Lei n.º 7/75, de 18 de janeiro, com a denominação de Faculdade de Direito da Universidade de Lourenço Marques, hoje Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (FDUEM), cuja visão se resumia no seguinte:

[...] adotou-se, então, um currículo de apenas 4 anos de formação que visava sem prejuízo do nível de formação de juristas, preparar rapidamente alguns quadros com um mínimo de formação jurídica, que permitissem fazer face as necessidades mais imediatas e prementes da Área. Isto porque até àquela altura, os juristas existentes, já de si em número muito escasso, eram todos portugueses e na expectativa da independência que se avizinhava, abandonaram Moçambique em pânico. Iniciou-se então a formação de juristas cujo perfil, finda a formação, deveria ser caracterizado por um grande domínio do campo técnico-jurídico e por uma assumpção rigorosa dos princípios ideológicos que dominavam a realidade moçambicana nessa época, tendo em conta a natureza do poder. A Faculdade de Direito vinha

funcionando em obediência aos princípios citados quando a 21 de março de 1983, no decurso do encerramento da 11ª Sessão da Assembleia Popular, o então presidente da República, Samora Machel determinou o encerramento da Faculdade de Direito. Supostamente, estavam na origem do encerramento dúvidas que se prendiam com o nível político e profissional de um grande número de quadros saídos da Faculdade. A 17 de agosto de 1987 como corolário da pressão exercida por estudantes que haviam interrompido o curso em 1983 e por outros setores da sociedade foi reaberta a faculdade de Direito da UEM. O Conselho de Ministros, reunido na sua 13ª sessão, constatou que estavam criadas as condições mínimas para que em 1987 fosse dado início ao processo de reabertura da Faculdade de Direito. Daquela data até hoje, a Faculdade tem vindo a funcionar normalmente, sem isenção de dificuldades oriundas do nível de desenvolvimento do país, do fato de pertencer a uma instituição dependente do Orçamento do Estado e do prejuízo adveniente do período de paralisação a que a Faculdade esteve sujeita (Historial da Faculdade – Portal UEM, 2016).

A abertura da Faculdade de Direito em Moçambique, concretamente, em Maputo, capital do país, afirmava-se como importante centro de formação e reprodução da elite jurídica no país, pois, a maioria dos altos dirigentes do sistema judiciário viria a ser formada naquela faculdade, hoje considerada a mais importante instituição de ensino superior em Moçambique em geral e na formação jurídica em particular. O currículo estava desenhado para dois níveis: bacharelato (três anos) e licenciatura (quatro anos). Passado algum tempo, o curso de licenciatura passou a ter a duração de 5 anos. A estrutura do curso era idêntica à estrutura do curso de licenciatura da Faculdade de Direito da Universidade Clássica de Lisboa, com a qual a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (FDUEM) tinha cooperação.

No seu primeiro ano de funcionamento, em 1975, a FDUEM conseguiu matricular 458 estudantes, para os dois níveis (bacharelato e licenciatura). Lembrar que, na altura, os estudantes não tinham a oportunidade de escolher o curso, carreira, emprego. Pela carência de quadros formados, o Estado moçambicano definia as áreas prioritárias e encaminhava os alunos de acordo com as prioridades e necessidades definidas pelas elites governantes. Só em 1991 foi estabelecido o processo de exames de admissão ao Ensino Superior.

No entanto, em 1976, no segundo ano do curso, o número de estudantes inscritos reduziu para 200 matriculados, “uma descida provocada pela guerra civil e pelo banimento da prática da advocacia privada pelo governo do dia. Muitos dos que se tinham matriculado no primeiro ano não completaram as suas licenciaturas” (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006, p. 71).

Recordar que, em dezembro de 1977, o governo determinou a interrupção da licenciatura da maioria dos estudantes que já tinham terminado o ter-

ceiro ano e acabados de graduar o bacharelato em Direito. Os estudantes foram distribuídos em vários setores da justiça, a maioria deles para o Ministério da Justiça, onde foram organizados em brigadas de justiça para promover o debate do anteprojeto de implementação da Lei da Organização Judiciária, em todas as províncias moçambicanas.

12.5 OS PRIMEIROS PROFESSORES E ALUNOS DO CURSO DE DIREITO EM MOÇAMBIQUE

Segundo Armando César Dimande (entrevista, 2017), diretor da Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (FDUEM), quando da abertura do curso de Direito no país, os professores eram, na sua maioria, portugueses. Entretanto, ao longo do tempo, foram saindo e sendo substituídos pelos professores de países parceiros de África e de Moçambique em particular, sobretudo, professores vindos de Portugal, da República Democrática Alemã (RDA), Rússia, África do Sul e alguns moçambicanos já formados em Direito em Portugal. Ainda no âmbito da cooperação com Portugal, anualmente cinco professores portugueses viajavam para ministrar aulas em Moçambique e apoiavam na formação do corpo docente da FDUEM.

Conforme Armando César Dimande (entrevista, 2017), alguns docentes portugueses ficavam dois anos e eram substituídos por outros, assim sucessivamente. Desta forma, estavam a serem formados os primeiros juristas em Moçambique, que gradualmente, foram substituindo os professores estrangeiros. Estas parcerias ainda ocorrem entre os dois países (Moçambique-Portugal), mas apenas para os cursos de Mestrado e Doutorado, que iniciaram em 2003 e 2008, respectivamente.

De acordo com Armando César Dimande (entrevista, 2017), a escolha pela cooperação dos professores portugueses deveu-se as similaridades existentes entre os sistemas jurídicos dos dois países. Aliás, o Código Civil em vigor em Moçambique é de 25 de novembro de 1966, aprovado no tempo colonial e deixado pelos portugueses. O Código Penal que vigorou até 2015 também era do tempo colonial português. As parcerias com a África do Sul, RDA e a Rússia são as recentes, isto é, depois da independência, abrangendo, especialmente o nível de Mestrado em Direitos Humanos e Doutorado.

Em relação ao modelo jurídico lecionado pelos professores portugueses, Armando César Dimande (entrevista, 2017), explica que os professores não importaram o sistema. Eles deram as aulas conforme o programa específico da FDUEM, mediante o currículo e o programa das disciplinas previstas. A fonte nega ter havido a importação de modelos periféricos, isto é, que tenha havido qualquer importação de políticas e de dinâmicas centro-periféricas para o sistema judicial moçambicano, no que diz respeito ao ensino de Direito. Houve rupturas com o modelo judiciário português, pois, segundo Dimande (entrevista, 2017), os professores portugueses davam aos estudantes conhecimentos específicos do sistema moçambicano, obedecendo aos programas de Moçambique.

Como atrás se disse, os professores portugueses eram auxiliados com alguns professores moçambicanos, que já se tinham formado em Direito em Portugal. Na verdade, eram poucos professores moçambicanos. É o caso dos juristas João Manuel Martins (já falecido) e Victor Manuel Lopes Pinto Raposo Serraventoso, que foram brilhantes magistrados e professores da FDUEM, que fizeram o curso de Direito em Portugal e que depois regressaram para Moçambique e garantiram o processo de leção das aulas e também da magistratura judicial.

Fora estes dois juristas e eventuais outros, eram os portugueses, os professores ligados ao ensino que também desempenhavam funções nos tribunais, no Ministério Público e em outras áreas ligadas ao setor da justiça. Na sua maioria eram juizes, procuradores e advogados. Por razões políticas, familiares, etc., depois de iniciar o curso de Direito, os professores portugueses tiveram que abandonar o país, tendo sido gradualmente substituídos pelos moçambicanos. Como havia poucos moçambicanos formados em Direito, o recrutamento destes professores era feito pelo Estado. A elite governante escolhia, dos poucos juristas existentes, aqueles que podiam desempenhar a dupla função: a de docência e a de magistratura ou advocacia pública.

O quadro seguinte (Quadro 6) mostra os primeiros alunos a ingressar na Faculdade de Direito da Universidade de Lourenço Marques (hoje Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane), em 1975 e, entre outros que em 1978, fizeram parte do primeiro grupo de alunos que concluíram o bacharelato e alguns a licenciatura em Direito.

Quadro 6 – Alguns alunos matriculados na Faculdade de Direito da UEM, em 1975

	NOME DO ALUNO	GRAU OBTIDO EM 1977	LICENCIATURA
01	Abdul Carimo Mahomed Issá	Bacharelato (1977)	
02	Afonso Antunes		
03	Agostinho Ganhane		
04	Albano Maiobwe		
05	Alberto Nkutumula (pai)		
06	António Paulo Namburete		
07	Caetano de Souza		
08	Cláudio Nhandava		
09	Conceição Quadros		1978
10	Fernando Cunha		
11	Gita Honwana		
12	João Carrilho		
13	João Carlos L.N. de Almeida Trindade		
14	Joaquim Luís Madeira		1978
15	José Ibraimo		
16	José Norberto R. Baptista Carrilho		1978
17	Laura Rodrigues		
18	Lúcia Buinga Maximiano do Amaral		1990
19	Lucinda Cruz		1978
20	Mário Fumo Bartolomeu Mangaze		
21	Orlando António da Graça		1994
22	Ozias Pondja		1990
23	Sinai Josefa Nhatitima		
24	Ussumane Aly Dauto		

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

12.6 BRIGADAS DE JUSTIÇA E A IMPLEMENTAÇÃO DOS TRIBUNAIS POPULARES EM MOÇAMBIQUE

Como se disse anteriormente, de abril a dezembro de 1978, a maioria de estudantes que concluiu o bacharelato em Direito, em 1977, foi distribuída pelo governo para diferentes áreas do setor da justiça moçambicano (Ministério da Justiça, tribunais e Ministério Público), onde foram juntar-se aos outros moçambicanos que se haviam formado em Portugal e regressados ao país para desempenhar a função jurisdicional (ver Quadro 5). Os tais bacharéis juntaram-se também a alguns portugueses que ainda tinham permanecido no setor da justiça em Moçambique, que acolheram os recém-graduados moçambicanos.

Eram cerca de 20 a 24 bacharéis e licenciados em Direito, organizados em brigadas de justiça, que foram distribuídos nas então dez (10) províncias² moçambicanas (na altura, a Cidade de Maputo não tinha estatuto de província). Tudo começou em setembro de 1974 com a nomeação do jurista Rui Baltazar dos Santos Alves para o cargo de ministro da Justiça do governo de Transição de Moçambique, função também por ele exercida depois da independência em 1975 até 1978. Após a sua nomeação para ministro da Justiça, Rui Baltazar dos Santos Alves promoveu uma série de reformas radicais no sistema judiciário moçambicano, dando prioridade à nacionalização da justiça, historicamente dominada por juizes, procuradores e advogados brancos portugueses.

De acordo com José Norberto Rodrigues Baptista Carrilho (entrevista, 2017), juiz conselheiro do Tribunal Supremo, depois da independência, o primeiro ministro da Justiça, de Moçambique independente, Rui Baltazar dos Santos Alves, juntamente com outros juristas moçambicanos, como primeira ação revolucionária, pensaram em estabelecer uma nova organização judiciária, partindo do zero. Esta iniciativa implicou, primeiro, a criação de condições legais que pudessem orientar as ações judiciais. Aqueles juristas elaboraram um anteprojeto de lei da organização judiciária para criação dos tribunais populares³ e do Ministério Público em todo o país.

² Atualmente são onze (11) províncias.

³ “Os tribunais populares eram tribunais do governo e tinham a consagração na constituição. Tinham as suas regras de funcionamento. Não se deve pensar que eram diferentes dos tribunais atuais. A filosofia, os princípios até podiam ser diferentes, tendo em conta a orientação política vigente naquele momento, mas eram tribunais que obedeciam aos princípios básicos de um tribunal, de um órgão judicial, simplesmente a característica principal que tinham era a participação dos Juizes Eleitos, figuras que até hoje existem, mas nessa altura tinham muita força. Na altura ia buscar-se pessoas da comunidade, eleitas pelas assembleias locais, para representarem o povo nos tribunais populares” (Sinai Josefa Nhatitima, Entrevista com Henriques, 2013).

Desta forma, os primeiros licenciados e bacharéis em Direito foram organizados em brigadas, a fim de divulgar ao nível das províncias o anteprojeto de lei da organização judiciária, onde se previa a organização e a estrutura dos tribunais judiciais (tribunais populares como se chamavam na altura) e a forma de organização do Ministério Público. Eram denominadas brigadas de Justiça Popular, porque naquela altura havia já uma proposta para a submissão à Assembleia Popular, sobre a organização judiciária no país. Nesta proposta de lei, previam-se os tribunais populares que haviam sido criados em Moçambique.

As brigadas tinham a composição de três elementos cada, sendo dois juristas e um funcionário do Ministério da Justiça sem formação em Direito. Assim, foram formadas 10 brigadas, com a missão exclusiva de divulgar e discutir com o povo, como é que a justiça seria organizada no país. Portanto, tiveram a missão de divulgar a lei, discuti-la ao nível de todo o país em reuniões populares, recolha das contribuições que posteriormente, foram remetidas ao Ministério da Justiça, que por sua vez submeteu à Assembleia Popular, mais tarde aprovada em 2 de dezembro de 1978 (Lei n.º 12/78, de 2 de dezembro).

De acordo com Sinai Nhatitima, o primeiro jurista moçambicano a ocupar o cargo de vice-procurador-geral da República e o segundo procurador-geral da República na história de Moçambique independente, não foi somente a tarefa de divulgar o anteprojeto de lei da organização judicial, como também:

[...] foi, para mim, um momento de muita aprendizagem; foi interessante, não era apenas divulgar, era também dialogar com a população, ouvir as suas contribuições. Percorremos distritos, as populações tiveram a oportunidade de dizer o que este projeto de lei podia melhorar neste e outro aspecto. Fazíamos a recolha da informação e no fim compilávamos. Oito meses depois regressamos a Maputo e realizou-se uma conferência nacional para o estudo das contribuições harmonizadas. Só depois desse trabalho é que ingressamos na magistratura (Nhatitima em entrevista a O País).

Conforme José Norberto Rodrigues Baptista Carrilho (2017), quanto à composição e distribuição das brigadas de implantação dos tribunais populares, os grupos foram constituídos pelos seguintes juristas, por província, como mostra o quadro seguinte (Quadro 7):

Quadro 7 – Composição e distribuição das brigadas de implantação dos tribunais populares

BRIGADAS	JURISTAS
Cabo Delgado	Mário Fumo Bartolomeu Mangaze e Afonso Fortes
Niassa	João Carlos Loureiro do Nascimento de Almeida Trindade (chefe da brigada) e Joaquim Luís Madeira
Nampula	Luís Filipe Sacramento, Lúcia Buinga Maximiano do Amaral e Teodato Mondim da Silva Hunguana
Zambézia	Ozias Pondja e Agostinho Ganhane
Tete	Conceição Quadros e Albano Maiobwe
Manica	Ussumane Aly Dauto e Fernando Cunha
Sofala	José Norberto Rodrigues Baptista Carrilho (chefe da brigada), José Ibraimo e Victorino Mahumane
Inhambane	Cláudio Nhandava e Sinai Josefa Nhatitima
Gaza	Abdul Carimo Mahomed, Alberto Nkutumula (pai)
Maputo	Aires de Amaral, Laura Rodrigues, Gita Honwana, Caetano de Souza

Fonte: Elaboração própria com base em dados da pesquisa.

De acordo com Lúcia Buinga Maximiano do Amaral (entrevista, 2017), terminado este processo, o ministro da Justiça, Rui Baltazar dos Santos Alves, nomeou aqueles bacharéis e licenciados, uns para juízes, outros para procuradores e outros ainda como escrivães de Direito. Abdul Carimo Mahomed, Joaquim Luís Madeira, Hermenegildo Maria Cepeda Gamito, entre outros bacharéis e licenciados em Direito, foram colocados na magistratura judicial. Enquanto que Lúcia Buinga Maximiano do Amaral, José Norberto Rodrigues Baptista Carrilho, Sinai Josefa Nhatitima, Mário Fumo Bartolomeu Mangaze, Ozias Pondja, António Paulo Namburete, etc., foram nomeados magistrados do Ministério Público, na altura, designados de delegados de procurador-geral da República. Contudo, em pouco tempo de trabalho, muitos acabaram de trocar de magistratura, a maioria saindo do Ministério Público para a magistratura judicial (juízes).

Naquela altura, tal como em Portugal e outros países lusófonos, as instituições da administração da justiça estavam à tutela do Ministério da Justiça. Era o ministro da Justiça que procedia, a admissão, transferência e a movimentação de todos os quadros do setor da justiça. Assim foi o ministro da Justiça, na altura Rui

Baltazar dos Santos Alves, mais tarde nomeado ministro das Finanças, que iniciou o processo de implantação do sistema de justiça no país, tendo como sucessor o jurista Teodato Mondim da Silva Hunguana, que deu continuidade a construção do sistema judicial em Moçambique.

Assim, de abril a dezembro de 1978, estes foram parte do primeiro grupo de magistrados que tiveram a missão de divulgar o anteprojeto da Lei de Organização Judiciária e implementação dos primeiros tribunais populares. Ainda em 1978, o projeto foi submetido à Assembleia Popular, tendo sido aprovado e constituída a primeira Lei Orgânica dos tribunais populares de Moçambique independente – Lei nº 12/78, de 2 dezembro – Lei da Organização Judiciária. Esta Lei marcava o início da edificação de um sistema de administração da justiça em Moçambique livre do colonialismo português. Nesta Lei, foram estabelecidos tribunais populares em diferentes escalões territoriais, onde juizes profissionais trabalhavam ao lado de juizes eleitos pela população.

Deste modo, foi com o regresso de alguns estudantes moçambicanos, que vieram de Portugal e, com os primeiros bacharelados e licenciados da Faculdade de Direito da UEM, foi possível, em Moçambique independente, começar a organizar os tribunais ao nível provincial e distrital. Antes, a justiça era assegurada, na maior parte dos casos, pelos magistrados portugueses (advogados portugueses) e por um número insignificante de juristas moçambicanos, que já tinham se formado em Portugal. Estes constituíram figuras de destaques no primeiro período do sistema judicial de Moçambique pós-independente (1975 a 1978), que foram responsáveis pelo estabelecimento das bases para a implementação do Poder Judiciário (lecionação das aulas e criação de anteprojeto judicial).

Assim foi nascendo o sistema judicial em Moçambique pós-independente, como um sistema jurídico democrático e popular, contrariamente ao sistema elitista e colonial que vinha vigorando no país sob administração do governo colonial português.

Até aqui, se pode perceber, pelos menos em linhas gerais, como foi o processo de importação de modelos políticos, institucionais e ideológicos, conforme atestam os estudos de pesquisadores que se dedicaram ao tema da importação de modelos institucionais para os países periféricos (Badie; Hermet, 1993; Dezalay; Garth, 2000). Os dois juristas pioneiros e dirigentes do Ministério da Justiça em Moçambique foram formados em Portugal. Os países semiperiféricos caracterizam-se por importar modelos institucionais, como resultado do “sistema internacional” e de atores políticos implantadores dos poderes do Estado, que tenham um capital político internacional herdado no estrangeiro.

12.7 MODELO JUDICIÁRIO ADOTADO PARA O SISTEMA DE JUSTIÇA MOÇAMBICANO

Antes da independência de Moçambique, não se pode falar da construção do sistema jurídico moçambicano. O país era administrado pelos colonialistas portugueses, como uma província ultramarina de Portugal e todas as normas eram portuguesas. Neste período,

O sistema de justiça formal limitava-se aos tribunais coloniais das áreas urbanas, que serviam os portugueses e uma minoria de cidadãos negros considerados “assimilados”. A maioria dos moçambicanos era governada pelo direito costumeiro local, imposto por funcionários portugueses através da cooptação de chefes e líderes tradicionais. Estes tribunais tradicionais estavam amplamente associados a práticas de corrupção e opressão (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006, p. 9).

No tempo colonial, “O racismo, a discriminação, a dominação, a opressão estavam presentes em todos os aspectos da vida quotidiana, desde os assentos nos autocarros até aos elevadores onde os negros não podiam entrar, para já não falar dos muitos lugares e atividades cujo acesso lhes era interdito” (Alves, 2008, p. 1). Estes males conduziram o país ao início da Luta Armada de Libertação Nacional, em 25 de setembro de 1964, quando a Frelimo, como movimento de libertação, começou a ocupar e controlar pequenas zonas, na altura chamadas “zonas libertadas”, nos então distritos do norte (então distritos de Cabo Delgado e Niassa) e do centro (então distritos de Tete, Manica e Sofala) de Moçambique.

A Luta Armada de Libertação Nacional conduziu o país à independência em 25 de junho de 1975. Tendo tornado Moçambique um país livre da dominação colonial, da cultura, da ideologia e do sistema colonial português. Como afirmam Sachs e Welch (1990, p. 3), o sistema jurídico colonial em Moçambique era fascista e elitista, que gradualmente foi sendo transformado num sistema popular, moçambicano e democrático, onde o poder supostamente residia no povo. Esta liberdade foi-se conquistando gradualmente nos espaços e nos territórios que as forças da Frelimo ocupavam e, ao mesmo tempo, destruíam os hábitos e os costumes coloniais impostos pelo colonizador. Como era necessário disciplinar os seus membros e o povo aliado, foram sendo criados “Comitês Disciplinares” e comissários políticos para a mobilização e propaganda no seio das populações e para a difusão das linhas de orientação política da Frelimo, cujos responsáveis eram guerrilheiros deste movimento nas zonas libertadas.

As zonas libertadas eram extensas áreas totalmente controladas pela Frelimo dentro de Moçambique. Elas tinham como objetivo “essencial a destruição

das estruturas de dominação e opressão do povo moçambicano, e a edificação de novas formas de poder, segundo o interesse das massas” (Relatório do III Congresso da Frelimo, 1977). Depois da independência de Moçambique, a Frelimo começou “a criar as suas próprias estruturas legais, que consistiam em tribunais populares, presididos por quatro a seis juízes eleitos no seio da comunidade. Estes tribunais populares tomavam as suas decisões através de diversos mecanismos de consulta e respondiam perante as assembleias populares locais” (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006, p. 9). Desta forma, foram surgindo os tribunais populares em Moçambique, seguindo um modelo de justiça popular. Ao contrário disso, nas zonas libertadas não havia tribunais. Existia uma justiça popular, onde o júri era constituído por guerrilheiros da Frelimo e pela própria população (participação popular no julgamento) nas circunscrições territoriais libertadas.

A edificação da justiça popular tem as suas raízes na experiência das zonas libertadas: esta é uma afirmação que serviu de guia e de inspiração na altura em que começamos a construir uma nova organização judiciária, a criar novas leis, a pôr em prática um novo princípio de legalidade. Isso porque durante a fase mais aguda de uma luta (e tal foi sem dúvida a experiência das zonas libertadas), realizam-se as experiências mais criadoras e exemplares, as que servem de modelo e de ponto de referência para o futuro, quando o novo poder se estabeleceu e uma sociedade no seu todo deve encontrar novas formas de organização e de funcionamento (Honwana *et al.*, 1984, p. 11).

Nesta perspectiva, quanto ao modelo de justiça adotado no processo de formação do campo jurídico em Moçambique, após a independência nacional e aprovação da primeira Constituição de Moçambique Independente em 1975, alguns dos entrevistados são unânimes em afirmar que não havia um modelo de referência, apenas tinham como fonte de inspiração a experiência da luta armada de libertação nacional nas zonas libertadas, com a participação dos juízes eleitos no seio da população sem formação em Direito.

Para a entrevistada (2017) Irene da Oração Afonso Micas e Uthui, procuradora-geral adjunta para área fiscal e aduaneira na Procuradoria-Geral da República, o modelo de referência foi a experiência da Luta Armada de Libertação Nacional, dos tribunais populares das zonas libertadas. Logo após a independência, Moçambique escolheu o sistema socialista, os tribunais não existiam no interior do país, fora das cidades não havia tribunais. E a maioria da população moçambicana vivia e vive até hoje no campo, vive da agricultura de subsistência. Os conflitos sociais no seio das populações eram dirimidos pelos anciãos, pelas pessoas mais velhas da povoação, uma imagem daquilo que tinha sido o papel dos régulos coloniais em Moçambique, antes da independência.

Segundo Irene da Oração Afonso Micas e Uthui (2017), os conceitos de “justo”, “atitude correta” ou “atitude incorreta”, não eram jurídicos, mas sim populares. Eram, pois, pontos de vista populares. Muitos casos eram discutidos na praça pública, havia vezes em que se convocava uma reunião em que a pessoa era apresentada à população e criticada em público (repreensão pública, chicotadas, fuzilamento, etc.). Os tribunais sempre existiram, mas nas cidades, nas vilas, sem muito peso na vida da maioria da população. Naquela época, eram poucos os casos que eram levados aos tribunais, porque os conceitos de “justo” ou “injusto” eram de interpretação popular. Por isso, os julgamentos eram feitos em comícios populares, onde o presidente da República tomava decisões, como se fosse um tribunal a decidir e a pena tornava-se de cumprimento obrigatório.

A opinião desta entrevistada vai de acordo com o escrito em 1984 por Honwana *et al.*, na Revista Justiça Popular, que abaixo se transcreve:

Reafirmamos uma vez mais a importância da experiência das zonas libertadas como fonte de inspiração para a construção de um sistema popular de justiça em Moçambique, através dos depoimentos daqueles que, enfrentando heroicamente a violência assassina do exército colonial fascista, criavam uma nova vida e um novo direito nas zonas libertadas (Honwana *et al.*, 1984, p. 2).

Continuamente, Honwana *et al.* (1984) afirmam que “O nosso tribunal foi constituído não só por juizes, mas por elementos das Organizações Democráticas de Massas residentes na zona, [...] e por cidadãos exemplares, o que permitiu efetuar julgamentos com base num conhecimento profundo da realidade de cada zona” (Honwana *et al.*, 1984, p. 4).

O jurista Abdul Carimo Issá, antigo vice-presidente da Assembleia da República (1994-1999) e diretor da extinta Unidade Técnica de Reforma Legal – UTREL (2002-2012), partilha também a mesma ideia. Citado por Senda (2019) refere que “Contrariamente aos processos de descolonização em geral, no caso de Moçambique, operou-se uma solução de descontinuidade, uma ruptura e a efetiva fundação de um novo Estado que nada tinha com o Estado colonial” (Abdul Carimo Issá *apud* Senda, 2019, p.2). Da mesma forma, Issá entende que “o escangalhamento do Aparelho de Estado colonial, onde se insere a ruptura do modelo de justiça colonial e instituição da justiça popular é corolário dessa decisão estratégica de então” (Abdul Carimo Issá *apud* Senda, 2019, p. 2).

Ideia semelhante é expressa pela procuradora-geral adjunta de Moçambique, Lúcia Buinga Maximiano do Amaral (2017), chefe do departamento especializado para área de controle da legalidade da Procuradoria-Geral da República, segundo a qual o modelo adotado para o sistema moçambicano foi o sistema colonial português, mas com certa rótula, desde logo com a implantação de tribunais

populares, algo exclusivo de Moçambique. Esta magistrada entende que, o modelo foi próprio, típico de Moçambique, trazido da experiência das zonas libertadas, durante a guerra colonial de libertação nacional, o que vai de acordo com o que defendem Honwana *et al.* (1984):

Os principais fundamentos da justiça popular não surgiram do nada, nem tão pouco foram copiados deste ou daquele país. Forjaram-se, com toda a sua complexidade e todo o seu pormenor, aqui no nosso solo, através de trabalho diário de milhares de moçambicanos organizados e enquadrados pela Frelimo, durante a Luta Armada de Libertação Nacional (Honwana *et al.*, 1984, p. 2).

Lúcia Buinga Maximiano do Amaral (2017) entende que a forma como deveria ser analisado certo comportamento, como o infrator deveria ser corrigido, as medidas a serem aplicadas, isso tudo, influenciou a gênese do sistema judicial. Igualmente, entende que, tudo foi por mérito do primeiro ministro da Justiça de Moçambique, na altura, o jurista Rui Baltazar dos Santos Alves, formado em Direito em Portugal, depois veio trabalhar em Moçambique como Advogado, em defesa dos interesses dos moçambicanos, sobretudo daqueles que lutavam e impugnava o sistema colonial. Conforme Lúcia do Amaral, Rui Baltazar dos Santos Alves tinha ideias progressistas e democráticas, e agregadas às orientações que teria recebido do Chefe do Estado, além do trabalho de divulgação e de recolha de opiniões feito pelas brigadas da Justiça Popular, teriam de certa maneira facilitado a implantação do sistema judiciário moçambicano.

Na visão de Rui Baltazar dos Santos Alves (2017), antigo ministro da Justiça e juiz-presidente do Conselho Constitucional jubilado, o sistema implantado resultou, pois, em um misto de soluções adaptadas às realidades existentes, de criatividade sintonizada com as políticas seguidas, mas tendo como referência modelos portugueses, o que se impunha. Pois, o grosso da legislação vigente continuava a ser a portuguesa, aplicada às colônias, e era a cultura jurídica portuguesa que dominava e, até certo ponto, ainda domina ou mantém forte influência em Moçambique. Esta visão é reforçada também pelo Open Society Initiative for Southern Africa (2006, p. 6), ao aduzir que a estrutura dos tribunais e as bases do sistema de justiça moçambicano foram herdadas do sistema colonial português.

De igual modo, Gita Welch, afirma também que “essencialmente o sistema comporta elementos do direito estatutário herdado do colonialismo, elementos trazidos pela prática da aplicação da justiça nas zonas libertadas durante a Luta Armada de Libertação Nacional e certamente alguns elementos de direito costumeiro” (Welch, 1991, p. 107). Continuamente, a autora entende que,

A transformação do sistema de justiça em Moçambique correspondeu à necessidade de adequar as instituições jurídicas e o próprio direito herdado do colonialismo à nova concepção de Estado de Democracia Popular, no

quadro da definição do direito como expressão do poder da classe dominante (Welch, 1991, p. 107).

Alguns analistas entendem que, no período compreendido entre a proclamação da independência e a aprovação da primeira Lei da Organização Judiciária moçambicana (Lei nº 12/78, de 2 dezembro – Lei da Organização Judiciária), manteve-se vigente a essência da estrutura do sistema judicial do período antes da independência, dominado pela legislação portuguesa, como por exemplo, um Tribunal da Relação, com jurisdição em todo o país, com funções de Tribunal de Recurso em última instância; tribunais judiciais de comarca (mais tarde tribunais populares provinciais), com jurisdição em cada província; julgados municipais (tribunais populares distritais), com jurisdição em cada distrito; julgados de paz (tribunais populares de localidade), com jurisdição em cada posto administrativo; e os tribunais populares de bairro, modelo adotado implantado nas zonas libertadas (Historial do Tribunal Supremo, 2017).

Hermenegildo Maria Cepeda Gamito (entrevista, 2017), atual presidente do Conselho Constitucional de Moçambique, explica que se seguiu o modelo português, pois não poderia se fazer um corte, ou mesmo este corte não podia ser tão radical, tendo em conta o contexto que o país se encontrava, com quase uma dezena de juristas formados em Portugal. Desta maneira, a legislação e o Direito português, são as normas ocidentais que acabaram influenciando mais a ordem jurídica moçambicana.

Contudo, apesar de haver uma pequena discrepância dos entrevistados em relação ao modelo judiciário implantado em Moçambique, a ideia que fica é de que, o sistema judiciário moçambicano é de fato, um modelo português, tendo sofrido pequeno processo de adaptação, interpretação e modificação, face as experiências das zonas libertadas. O que era de esperar, pois, conforme Badie e Hermet (1993), os países periféricos, caracterizam-se por um processo de importação de modelos ocidentais, o que não podia ser diferente para Moçambique.

No entanto, é digno de se dizer que, o modelo do sistema judiciário adotado em Moçambique, não teve a sua origem meramente como produto da história social e política do país, à semelhança do que sucedeu com os países ocidentais. Contrariamente a isso, o sistema judiciário moçambicano surge associado à problemática que Badie e Hermet (1993) denominaram de “dinâmicas órfãs”, que caracterizam os países periféricos, dos quais Moçambique faz parte. É um modelo caracterizado pela importação de padrões de instituições europeias, principalmente do modelo português, imbricado à experiência das zonas libertadas.

Como o país não tinha curso de Direito, a configuração e consolidação das instituições jurídicas beneficiaram-se dos mecanismos do “sistema internacional”, que permitia a circulação dos juristas por meio de títulos universitários, conhe-

cimento técnico, contatos, recursos, prestígio e legitimidade obtidos no exterior (Badie; Hermet, 1993; Dezalay; Garth, 2000). Tais políticas importadas têm implicações na configuração de estruturas políticas, institucionais e normativas diversas que, conseqüentemente, levam os Estados importadores a sujeitarem-se à reprodução de uma estrutura de hierarquização e dominação. Esta configuração permeia que grupos sociais ligados ao centro do poder estatal apropriem-se dos recursos do Estado de diversas ordens. Já que as políticas implantadas “[...] cumprem a função de reforçar as estruturas políticas mais deficitárias e substituir as organizações tradicionais que tenham se tornado arcaicas” (Badie; Hermet, 1993, p. 182).

As políticas importadas criam certo hibridismo, que tem como consequência o baixo grau de autonomização e de diferenciação das esferas sociais. Esta hibridização ocorre entre elementos internos e externos e propicia um enraizamento do domínio patrimonial, no âmbito do Estado (Badie; Hermet, 1993). Neste sentido, a elite governante acaba tendo o monopólio de nomear as elites dos outros campos do poder, sendo até ao momento o critério visível para legitimação das elites do espaço jurídico moçambicano, que é dado de acordo com a confiança político-profissional, centrado nos militantes partidários. São padrões que emanam desde o tempo colonial, no surgimento dos movimentos nacionalistas que lutaram para a independência de Moçambique. Nesta época, todas as chefias eram por indicação do presidente da República.

12.8 A GÊNESE DO SISTEMA JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO E NAS DEMAIS LEIS DE MOÇAMBIQUE

O sistema judiciário moçambicano foi previsto pela primeira vez na Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 (CRPM/1975). No seu Capítulo VI, previa a existência da “organização judiciária” e, no artigo 62 dispunha de forma clara que “Na República Popular de Moçambique a função judicial seria exercida pelos tribunais, através do Tribunal Popular Supremo e dos demais tribunais determinados na lei sobre organização judiciária”. Igualmente, no artigo 66, o legislador previa a existência do Ministério Público: “Junto dos tribunais existirão magistrados do Ministério Público, a quem caberá a representação do Estado. O procurador-geral da República será responsável perante a Assembleia Popular”.

Apesar da previsão legal do Tribunal Popular Supremo e da Procuradoria-Geral da República (PGR) na Constituição de 1975, a criação destes órgãos apenas ocorreu em 1988 e 1989, respectivamente. A PGR foi concedida, através da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral da República, Lei n.º 6/89, de 19 de setembro. Na Constituição da República de 2004 (CRM/2004), a PGR ficou plasmada no artigo 237, definida como órgão central do Estado e, constitui o topo da magistratura do Ministério Público.

Contudo, na Constituição de 1975, as assimetrias entre os órgãos do espaço jurídico e os do espaço político eram muito visíveis, visto que a separação formal de poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário era quase inexistente. Aliás, a própria CRPM/1975 já deixava claro este propósito. Todas as posições de poder eram dirigidas e controladas pela Frelimo:

A República Popular de Moçambique é orientada pela linha política definida pela Frelimo, que é a força dirigente do Estado e da Sociedade. A Frelimo traça a orientação política básica do Estado e dirige e supervisiona a ação dos órgãos estatais a fim de assegurar a conformidade da política do Estado com os interesses do povo (Art. 3 da CRPM/1975).

Todos os níveis de tribunais existentes subordinavam-se à autoridade da Assembleia Popular, a qual prestava contas. A Assembleia Popular era definida como órgão supremo do Estado e o mais alto órgão legislativo da República Popular de Moçambique (art. 37 da CRPM/1975). Este órgão era convocado e presidido pelo presidente da República, que não só era chefe do Estado, como também presidente da Frelimo.

Além disso, a direção do sistema judicial estava à tutela do Ministério da Justiça, que detinha competências de nomear, exonerar, transferir e do poder disciplinar sobre os magistrados judiciais e do Ministério Público (art. 49.º do Diploma Ministerial n.º 14/85, de 24 de abril). Neste período, o Ministério da Justiça (MJ) atinha tarefas diretamente ligadas à organização da função judicial, já que o funcionamento dos tribunais, da PGR e da Polícia Judiciária e de outros setores afins estava na dependência orgânica do MJ. Pois, o artigo 14 do Decreto n.º 1/75, de 27 de julho, estabelecia de forma clara que constituíam tarefas principais do MJ, dentre outras, a de assegurar o normal funcionamento dos tribunais; superintender as atividades da Procuradoria-Geral da República e supervisionar a atuação da Polícia Judiciária.

Igualmente, cabia e ainda cabe até hoje ao governo, através do Ministério da Justiça, a formação de magistrados judiciais, oficiais de justiça e demais funcionários dos tribunais, do Ministério Público e dos profissionais do setor da justiça em geral, através do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), uma instituição subordinada ao Ministério da Justiça, Assuntos Constitucionais e Reli-

giosos (MJCR). Isso mostra que os poderes não estavam separados, mas sim concentrados nas mãos do Poder Executivo, uma clara inexistência de separação de poderes do Estado e independência do setor judiciário.

Outro ponto importante a realçar, é que nesta altura havia poucos moçambicanos formados em Direito. E, segundo Rui Baltazar dos Santos Alves (Memorando, 2017), com a total escassez de juristas, a maior parte dos tribunais provinciais acabou sendo dirigida por moçambicanos sem qualificações jurídicas (desde médicos até outros funcionários menos qualificados), que exerciam as atividades o melhor que podiam, com a ajuda de funcionários judiciais. Foi já na fase final do mandato do ministro da Justiça, Rui Baltazar dos Santos Alves, em 1978, que começou a colocação dos primeiros jovens juristas moçambicanos nos tribunais provinciais.

Na vigência da Constituição de 1975, que instituía um regime monopartidário em Moçambique, houve uma longa história de submissão do setor da justiça e dos magistrados ao poder político, sob liderança do partido único – a Frelimo. Essa sujeição passava largamente pelo controle do recrutamento e de fiscalização das atividades dos profissionais do campo da justiça. Conforme o plasmado no artigo 3º do Decreto Presidencial n.º 69/83 de 29 de dezembro, competia ao Ministério da Justiça (MJ), nomear, exonerar, disciplinar os magistrados judiciais (juizes) e do MP (procuradores). Igualmente, era atribuído ao MJ o poder de definir os critérios de recrutamento e de seleção dos candidatos à magistratura judicial e do MP e, dos funcionários do setor judiciário; de definir as regras e os procedimentos para a eleição dos juizes eleitos (leigos ou não profissionais); de organização e superintendência do sistema de administração da justiça, através dos tribunais e da PGR.

No domínio da atividade judicial, competia ao MJ implementar a estratégia de criação do Tribunal Popular Supremo e estabelecer as regras e critérios adequados para a extensão dos tribunais populares dos diferentes escalões em todo o país. E, no domínio da fiscalização da legalidade, o MJ tinha a função essencial de instalar a Procuradoria-Geral da República e controlar o seu funcionamento.

Todos esses fatos representaram o exemplo claro de subordinação histórica do Poder Judiciário aos poderes políticos, ao longo da vigência da Constituição de 1975. Conforme apontam os trabalhos de Open Society Initiative for Southern Africa (2006) e Cistac (2008), os juizes e os procuradores tiveram um poder pouco diminuto, já que tanto as nomeações destes juristas, assim como a gestão orçamentária do Poder Judiciário sempre estiveram dependentes da elite política (Poder Executivo e Legislativo).

A Constituição de 1975 sofreu seis alterações pontuais ao longo da sua vigência: em 1976⁴, em 1977⁵, em 1978⁶, em 1982⁷, em 1984⁸ e em 1986⁹. O destaque destas alterações vai para a terceira revisão, concretizada pela Lei n.º 11/78, de 15 de agosto, que alterou a forma de organização e estrutura dos órgãos do Estado. Em função disso, o Comité Central da Frelimo perdeu a sua competência de poder alterar a Constituição, como já havia feito na primeira e segunda alteração constitucional (1976 e 1977). Nesta mesma revisão constitucional, o Conselho de Ministros foi também retirado a competência de legislador, tendo passado a ser exclusivamente da Assembleia Popular.

Na esteira destas alterações constitucionais foram também aprovadas várias leis e decretos-leis que mudaram o figurino do sistema judiciário moçambicano. O realce vai para a aprovação da Lei n.º 12/78, de 30 de dezembro (Lei da Organização Judiciária), que regulamentou a estrutura e a composição dos tribunais populares. O destaque é também extensivo a criação da Lei n.º 11/79 de 12 de dezembro, que estabelece o Tribunal Superior de Recurso em substituição ao Tribunal da Relação, os tribunais populares provinciais em substituição dos tribunais de comarca, os tribunais populares distritais em substituição dos julgados municipais e os tribunais populares de localidade ou de bairro em substituição dos julgados de paz.

A promulgação do Decreto Presidencial n.º 69/83, de 29 de dezembro, que qualificava o Ministério da Justiça como órgão central do Conselho de Ministros, que incumbia, essencialmente, organizar o sistema judiciário, promovendo a criação de tribunais populares e mantendo o Ministério da Justiça na direção do aparelho judicial, com competências ainda de nomear, exonerar, colocar, transferir juizes, procuradores, de entre outros agentes e funcionários dos tribunais e do

⁴ Resolução (8ª Reunião, 1976) sobre a Justiça do Comité Central da Frelimo, publicada no Boletim da República de Moçambique, n.º 42, I Série, sábado, 10 de abril de 1976. Esta resolução estabelecia de entre outros aspectos, os mecanismos de articulação entre os tribunais e as estruturas políticas e sociais do Estado, sobretudo, a participação de juizes eleitos (juizes leigos eleitos pelas assembleias locais) nos tribunais como auxiliares dos juizes profissionais.

⁵ 2ª Sessão do Comité Central da Frelimo, publicada no Boletim da República de Moçambique, n.º 100, I Série, terça-feira, 30 de agosto de 1977.

⁶ Lei n.º 11/78 de 15 de agosto, publicada no Boletim da República de Moçambique, n.º 97, I Série, terça-feira, 15 de agosto de 1978.

⁷ Resolução n.º 11/82 de 01 de Setembro, publicada no Boletim da República de Moçambique, n.º 34, I Série, Suplemento de quarta-feira, 01 de Setembro 1982.

⁸ Lei n.º 1/84 de 27 de abril, publicada no Boletim da República de Moçambique, n.º 17, I Série, Suplemento de sexta-feira, 27 de abril de 1984.

⁹ Lei n.º 4/86 de 25 de julho, publicada no Boletim da República de Moçambique, n.º 30, I Série, 2º Suplemento, sábado, 26 de julho de 1986.

Ministério Público, nos diversos escalões, incluindo ao nível do Tribunal Supremo e da Procuradoria-Geral da República.

O realce é extensivo também a entrada em vigor do Tribunal Supremo e a nomeação dos Juizes Conselheiros, em dezembro de 1988; a aprovação da Lei nº 6/89, de 19 de setembro, que elevava a Procuradoria-Geral da República em órgão central do Estado, passando a gozar de autonomia em relação aos demais órgãos do Estado. Esta lei extinguiu a subordinação formal do Ministério Público em relação ao Ministério da Justiça, este que deixava de superintender na Procuradoria-Geral da República e nos demais serviços dela dependentes. Tais mudanças tiveram maior consolidação na Constituição de 1990.

12.9 A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1990 E A NOVA ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA

De acordo com Nuvunga (2007, p. 54), após prolongadas crises econômicas e sociais da Europa de Leste, desde a segunda metade da década de 1980, passando pela queda do muro de Berlim em 1989 (que marcou a reunificação da Alemanha – RDA e RFA), até ao início da década de 1990 (que marcou a desintegração e o fim da URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), devido aos expressivos e profundos fracassos econômicos e políticos do modelo socialista – que conduziram à desintegração da URSS e ao abandono quer do sistema de Economia de Direção Central ou Planificada, quer ao ensino e a difusão do Marxismo-Leninismo – o partido Frelimo em 1989, no seu 5º Congresso, anunciou o abandono da ideologia marxista-leninista, tendo-se declarado um partido social-democrata de centro-esquerda. O país estava ainda em plena guerra civil, entre a Frelimo e a Renamo.

Posteriormente, a Frelimo fez uma revisão da Constituição de 1975 e em 2 de novembro de 1990, a Assembleia Popular aprovou uma nova Lei-mãe – a Constituição da República de Moçambique de 1990 (CRM/1990). A mesma entrou em vigor no dia 30 de novembro de 1990 e introduziu muitas alterações que se refletiram em quase todas as esferas da sociedade moçambicana (social, cultural, política, jurídica, etc.).

O novo texto constitucional de 1990, pela primeira vez na história de Moçambique, previa um sistema político multipartidário e introduziu o Estado de Direito Democrático, alicerçado na separação e interdependência dos pode-

res e no pluralismo jurídico. Aliás, a Constituição de 1990 definiu a República de Moçambique como um Estado independente, soberano, unitário, democrático e de justiça social (Art. 1º). Estas reformas trouxeram em Moçambique uma série de mudanças políticas, econômicas, sociais e jurídicas. Houve uma enorme expansão dos direitos, liberdades e garantias fundamentais individuais e coletivos.

Primeiro, porque lançou os primeiros “parâmetros estruturais da modernização, contribuindo de forma decisiva para a instauração de um clima democrático que levou o país à realização das primeiras eleições multipartidárias” (Preâmbulo da CRM/1990). Quer dizer que, Moçambique deu um salto qualitativo, passando de um sistema socialista de partido único para uma democracia multipartidária e de sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico para a escolha das elites governantes. Nesta mesma década, o país abandonou o modelo socialista soviético e abriu-se para uma economia de mercado. Todas estas alterações proporcionaram um conjunto de direitos e liberdades fundamentais de respeito aos direitos humanos.

Segundo, com a aprovação da Constituição de 1990, a organização dos poderes do Estado, em especial a estrutura judiciária foi alterada. Pela primeira vez foi consagrada a separação formal de Poderes entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Os tribunais passaram a constituir órgãos de soberania, à semelhança do presidente da República, da Assembleia da República, do Conselho de Ministros e do Conselho Constitucional (art. 109, CRM/1990). No entanto, apesar deste preceito legal elencar estes como órgãos de soberania, somente o presidente da República e a Assembleia da República são órgãos soberanos eleitos por meio de um sufrágio universal, direto, igual, secreto e periódico. Os três restantes (Conselho de Ministros, Conselho Constitucional e tribunais), os seus titulares máximos são por indicação presidencial. Contudo, estas mudanças profundas proporcionaram certa autonomia e independência do Poder Judiciário em relação aos outros Poderes do Estado (Executivo e Legislativo).

Com a entrada em vigor da Constituição de 1990, a Procuradoria-Geral da República (PGR) passou a constituir um órgão central do Estado, passando a gozar de autonomia relativa em relação aos demais órgãos do Estado. O Ministério da Justiça (MJ) deixou de ser o órgão de gestão e disciplina dos magistrados, tendo passando esta competência para os Conselhos Superiores das respectivas magistraturas (Judicial e do MP).

Energia desta forma a autonomia e a independência funcional do sistema judiciário moçambicano, extinguindo formalmente a sua subordinação ao poder político (Ministério da Justiça) e ao poder Legislativo (assembleias populares). Embora os órgãos máximos (presidente do Conselho Constitucional, presidente

e vice-presidente do Tribunal Supremo, procurador-geral e vice-procurador-geral da República) continuam sendo nomeados pelo presidente da República, este que é não somente o chefe do Estado, como também o chefe do governo, o comandante-chefe das Forças Armadas de Defesa e Segurança e o presidente do partido no poder (Frelimo).

Dentre outros princípios estatuídos na Constituição de 1990, destaca-se a obrigatoriedade do cumprimento das decisões dos tribunais e prevalência destas sobre as de outras autoridades (Art. 163, CRM/1990). Igualmente, foi estabelecida a independência dos juizes no exercício das suas funções, devendo obediência à lei. Também foram estabelecidas algumas garantias funcionais, nomeadamente, a garantia de imparcialidade e irresponsabilidade dos juizes (Art. 164, CRM/1990).

Com a vigência da Constituição de 1990, foi autorizado o exercício da advocacia privada e da atividade de consultoria jurídica, que vinha sendo proibido desde agosto de 1975, através do Decreto-Lei n.º 4/75, de 16 de agosto. O exercício privado da advocacia e da consultoria jurídica tornar-se-ia forte com a instituição da Lei n.º 7/94, de 14 de setembro, que cria a Ordem dos Advogados de Moçambique (OAM). Estes e outros princípios de um Estado de Direito Democrático vieram a ser consolidados pela Constituição de 2004.

Em 16 de novembro de 2004, a Assembleia da República revogou a Constituição de 1990 e aprovou uma nova constituição (Constituição da República de Moçambique de 2004), em vigor no país. Nela, o legislador manteve, essencialmente, os princípios fundamentais, relativos à separação e independência do Poder Judiciário, tal como vinha consagrado na Constituição de 1990. Contudo, os mesmos princípios foram reforçados e aparecem expressamente consagrados em disposições específicas. Dentre muitos exemplos, destaca-se os seguintes:

Artigo 134: (Separação e interdependência) – “Os órgãos de soberania assentam nos princípios de separação e interdependência de poderes consagrados na Constituição e devem obediência à Constituição e às leis”.

Artigo 215: (Decisões dos tribunais) – “As decisões dos tribunais são de cumprimento obrigatório para todos os cidadãos e demais pessoas jurídicas e prevalecem sobre as de outras autoridades”.

Artigo 217: (Independência dos juizes) – 1. No exercício das suas funções, os juizes são independentes e apenas devem obediência à lei. 2. Os juizes têm igualmente as garantias de imparcialidade e irresponsabilidade. 3. Os juizes são inamovíveis, não podendo ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos, senão nos casos previstos na lei.

No entanto, apesar da mudança do sistema e do reforço dos princípios legais da organização e funcionamento do setor da justiça em Moçambique, mais

uma vez prevaleceu o problema constante na Constituição de 1975, mormente a autonomia e independência do Poder Judiciário. Alguns autores argumentam que, as constituições de 1990 e de 2004 dispõem de uma separação meramente formal, pois as elites do setor da justiça continuam a ser indicadas e monitoradas pela elite política, ao mesmo tempo em que esta nomeia e exonera mediante a sua escolha (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006; Cistac, 2008; Ucama, 2012; Bibiane, 2015).

Como se referiu anteriormente, a Constituição de 1990, no seu artigo 109, estabeleceu pela 1ª vez no direito constitucional positivo moçambicano, aqueles que são os órgãos de soberania, nomeadamente, o presidente da República (PR), a Assembleia da República, o Conselho de Ministros, os tribunais e o Conselho Constitucional (CC). A Constituição de 2004 manteve este elenco de órgãos de soberania. Porém, continuou atribuindo ao presidente da República poderes excessivos, que sendo um órgão de soberania eleito por sufrágio universal, prossegue nomeando os outros órgãos de soberania (os ministros e vice-ministros, o presidente e vice-presidente do TS, o presidente do CC, o presidente do Tribunal Administrativo, entre outros), à semelhança de que vinha acontecendo no regime monopartidário, em que mesmo não sendo órgãos soberanos eram também nomeados pelo presidente da República, ao mesmo tempo o chefe do Estado e presidente do partido Frelimo.

Para além do poder de nomear e exonerar os órgãos de soberania, o presidente da República (PR) exerce também as mesmas competências sobre os outros órgãos do Estado. Conforme o artigo 159 da CRM/2004, compete ao presidente da República, no exercício da sua função, nomear, exonerar e demitir o procurador-geral e o vice-procurador-geral da República; o primeiro-ministro; os ministros e vice-ministros; os governadores provinciais; os reitores e vice-reitores das Universidades Estatais; o governador e o vice-governador do Banco de Moçambique; os secretários de Estado; o chefe e o vice-chefe do Estado-Maior-General, o comandante-geral e vice-comandante-geral da Polícia; os embaixadores e enviados diplomáticos da República de Moçambique.

Na verdade, a Constituição de 2004 continua atribuindo ao presidente da República consideráveis poderes na nomeação das elites do espaço jurídico. E são juristas ligados ao Estado e aos partidos políticos e de confiança das elites políticas, conforme entende o constitucionalista Gilles Cistac:

Não se pode dizer que o chefe do Estado não tenha influência (pelo menos virtual) sobre o Poder Judicial. Pelas prerrogativas que lhe são atribuídas pela Lei Fundamental, nomeadamente a da nomeação dos presidentes das mais altas jurisdições do País (alínea f do Artigo 159 da Constituição da República), do procurador-geral da República e do vice-procurador-geral da República (alínea h do Artigo 159 da Constituição da República),

e da designação de dois membros no Conselho Superior da Magistratura Judicial (alínea c do n.º 1 do Artigo 221 da Constituição da República), o Chefe do Estado tem a capacidade de dominar, senão afetar, o funcionamento do Poder Judicial. Com efeito, regra geral, o chefe de Estado não vai nomear nessas funções estratégicas uma pessoa que não lhe agrade. Assim sendo, pode-se desejar uma maior proteção estrutural da independência no processo de nomeação tanto para o judiciário como para o Ministério Público. Seria uma das formas mais óbvias de reforço da independência dos tribunais relativamente ao Poder Executivo (Cistac, 2008, p. 19).

Segundo Bourdieu (1989), esta acomodação pode deixar espaço para os políticos manterem práticas políticas tradicionais como o clientelismo, o personalismo e o privatismo, fatos que podem estar a ocorrer em Moçambique. Por consequência, a justiça torna-se desigual e cooptada, funcionando em benefício da minoria (os mais poderosos), em que se exprimem os interesses dos dominantes, ou então, um instrumento de dominação (Bourdieu, 1989). Desta forma, o Direito ou o campo jurídico deixa de ser visto como a “existência de um universo social relativamente independente em relação às pressões externas, no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica” (Bourdieu, 1989). Já que a estrutura e a composição do espaço jurídico conferem ao Direito a força interna e isenta às pressões externas.

Neste sentido, Bourdieu (1989) entende que, o campo jurídico fica viciado pelo poder simbólico, pois se torna dominado pelo capital, seja social ou político que cada agente possuir. Para Bourdieu (1989), o capital simbólico específico é um dos efeitos que aparece dentro de um campo que não obedece a lógica de legitimação interna. E quanto menos autônomo for o campo jurídico, mais estará sujeito às inferências ou pressões externas.

É por isso que, alguns pesquisadores entendem que, apesar do silêncio no seio das elites do setor da justiça em Moçambique, “na prática têm existido tensões entre o Judiciário e o Executivo. Enquanto os tribunais procuram garantir a sua independência, algumas ações por parte de membros do Executivo sugerem a sua relutância em perder o seu histórico poder sobre o Judiciário” (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006, p. 51). Os juizes são mais vulneráveis à influência governamental (Open Society Initiative for Southern Africa, 2006, p. 52).

12.10 CONCLUSÃO

A origem e a implementação do sistema judiciário moçambicano, desde o período logo após a independência nacional até aos dias de hoje, acompanham, em termos gerais, as mudanças do próprio sistema político e da ordem jurídico-constitucional de Moçambique. Verifica-se que o sistema judiciário moçambicano foi amplamente influenciado, depois da independência nacional, pelos sistemas comunistas, pelos regimes políticos autoritários do então bloco socialista, pelos paradigmas de orientação marxista-leninista e pela falta de uma cultura jurídica de separação de poderes.

A primeira constituição do país (1975) foi influenciada pelas políticas reacionárias contra o colonialismo português, que resultaram na implantação do sistema socialista de partido único – Frelimo. Neste período, o sistema judiciário foi imbricado ao poder político, estando subordinado às Assembleias Populares as quais lhe prestavam contas e estando sob a tutela do Ministério da Justiça; havendo também maior articulação entre o sistema judiciário e as estruturas políticas e do Estado (o Ministério da Justiça, os tribunais e a PGR). Assim sendo, o sistema judiciário tinha uma independência meramente formal, uma vez que o Tribunal Popular Supremo é que detinha as competências de editar diretivas e instruções para os restantes tribunais inferiores, sendo de cumprimento obrigatório para todos os juizes.

Com a entrada em vigor da Constituição de 1990 e a passagem de um regime monopartidário de orientação socialista de partido único, para uma democracia multipartidária e um sistema de economia de mercado, o Estado moçambicano aderiu à normas internacionais que valorizam a proteção dos direitos humanos e a separação de poderes entre o Executivo, o Legislativo e o Judicial. Consequentemente, o Poder Judiciário foi ganhando certa notoriedade em termos de organização e independência, pois passou a ser considerado o guardião fundamental da paz social e da democracia. Os juizes passaram a ser autônomos e independentes no exercício das suas funções, apenas devendo obediência à lei.

Com o reconhecimento do pluralismo jurídico na Constituição de 2004, que estabelecia a existência de várias formas de resolução de conflitos (sistemas normativos diferenciados), se fortalecia, cada vez mais, a independência do sistema judiciário moçambicano, visto que se associava as práticas tradicionais do Estado, oriundas das zonas libertadas, com os modelos internacionais de cariz democrático, que respeitam a separação de poderes e a proteção dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS

- BADIE, B.; HERMET, G. Las dinámicas huérfanas. In: BADIE, B.; HERMET, G. *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993. p. 180-212.
- BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRITO, L. *Uma Reflexão sobre o Desafio da Paz em Moçambique: Desafios para Moçambique*. Maputo: IESE, 2014. Disponível em: http://www.iese.ac.mz/lib/publication/livros/des2014/IESE-Desafios2014_01_DesPazMoc.pdf. Acesso em: 27 jul. 2015.
- CISTAC, G. Os Três Poderes do Estado. In: CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA. *Governança e Integridade em Moçambique: problemas práticos e desafios reais*. Maputo: CIEDIMA, 2008. p. 16-25.
- COUTO, F. A. *Moçambique 1974: O Fim do Império e o Nascimento da Nação*. Alfragide: Editorial Caminho, 2011.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. A Construção Jurídica de uma Política de Notáveis: o jogo duplo da elite do judiciário indiano no mercado da virtude cívica. *Repocs*, v.12, n. 23, 2015.
- DEZALAY, Y.; GARTH, B. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questão de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *RBCS*, v. 15, n. 43, junho 2000.
- FERREIRA, A. M. Portugal em transe (1974-1985). In: MATTOSO, J. (dir.) *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1993. p. 21-24.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5 ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.
- HONWANA, G. et al. Actuação dos Tribunais: Consolidar a Justiça Popular. In: JUSTIÇA POPULAR. REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE. *Boletim do Ministério da Justiça*, n. 8-9, jan./jun., 1984.
- IVA, V. PGR homenageia Nhatitima pelos 70 anos. *Moçambique Media Online*, Matola, 16 abr. 2013. Disponível em: <http://noticias.mmo.co.mz/2013/04/pgp-homenageia-nhatitimapelos-70-anos.html#ixzz4Fm42UKOE>. Acesso em: 28 jul. 2016.
- LOCKE, J. *Dois Tratados sobre o Governo*. Tradução: Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MACUANE, J. J. O contexto político e institucional das dívidas ocultas: perspectivas sobre a responsabilização. *Jornal Savana*, Maputo, n. 1232, ano XXIV, p. 9-13, 18 ago. 2017.

NUVUNGA, A. Experiências com Partidos Políticos em Novas Democracias: O ‘deixa andar’ no quadro institucional em Moçambique. *Cadernos Adenauer*, v. VIII, n. 3, 2007.

O AUTARCA – JORNAL INDEPENDENTE. Beira: Agencil, n. 2433, ano XI, p. 2-5, 17 out. 2012. Disponível em: http://macua.blogs.com/files/autarca_17.10.2012.pdf. Acesso em: 27 jul. 2015.

OPEN SOCIETY INITIATIVE FOR SOUTHERN AFRICA. *Moçambique: O Setor da Justiça e o Estado de Direito*. Joanesburgo: Compress, 2006. Disponível em: http://www.sarpn.org/documents/d0002240/Mozambique_Justica_Sept2006.pdf. Acesso em: 11 nov. 2014.

PEIXOTO, C. B. T.; MENESES, M. P. Domingos Arouca: um percurso de militância nacionalista em Moçambique. *Topoi*, v. 14, n. 26, p. 86-104, jan./jul. 2013.

RICHARDSON, J. R. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SACHS, A.; WELCH, G. H. *Liberating The Law: Creating Popular Justice in Mozambique*. London e New Jersey: Zed Books, 1990.

SENDÁ, R. Abdul Carimo analisa o percurso da justiça moçambicana: “O nosso judiciário está esgotado”. *Jornal Savana*, Maputo, n. 1305, ano XXV, p. 2-4, 11 jan. 2019.

SENDÁ, R. Separação de poderes continuará uma miragem em Moçambique. *Jornal Savana*, Maputo, n. 923, ano XVII, 16 set. 2011.

SILVA, A. S. et. al. *Metodologia das ciências sociais*. Porto: Edições Afretamento, 1986.

UCAMA, A. C. D. *A independência do poder judicial: um desafio para a consolidação do estado de direito democrático em Moçambique?* 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política, Governação e Relações Internacionais) – Universidade Católica de Moçambique, Beira, 2012.

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE. *Portal UEM*, 2016. Historial da Faculdade. Disponível em: <http://www.direito.uem.mz/index.php/sobre-nos/historial/>. Acesso em: 03 ago. 2016.

WELCH, G. A Nova Justiça em Moçambique. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 32, jun, 1991.

13

ATORES POLÍTICOS E DIREITOS SOCIAIS: AS RELAÇÕES DE PODER SOB A ÓTICA DA APROVAÇÃO DA REFORMA TRABALHISTA NO BRASIL

BRUNA STEPHANIE MIRANDA DOS SANTOS

*Advogada. Especialista em Direito do Trabalho pela
Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Mestre
e Doutoranda em Ciência Política pela Universidade
Federal do Rio Grande do Sul.*

13.1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho é resultado parcial de dissertação de mestrado defendida no ano de 2020 e sua pretensão é lançar luz sobre a aprovação da Lei nº 13.467/2017, a denominada reforma trabalhista, que alterou profundamente a regulamentação do trabalho do País. Para tanto, se analisa a conjuntura política vivenciada no País no período entre a apresentação e aprovação do projeto e os atores diretamente envolvidos em sua concepção e na articulação de sua aprovação. O recorte destes atores nesta abordagem considerou somente os grupos de ação que atuaram pela aprovação do projeto, partidos políticos, atores políticos, federações, confederações e associações de representatividade patronal.

A partir de levantamento bibliográfico, análise da apresentação, tramitação e votação do projeto que deu origem à Lei 13.467/2017, ainda observando o papel desempenhado pelo Presidente da República, Michel Temer e seu partido PMDB, a relevância do lobby patronal, a análise dos dados de doação de campanha eleitoral de setores econômicos delimitados (indústria, financeiro e de transporte), esse trabalho busca pontuar como esses atores e setores se articulam dentro do campo político e demarcam suas posições e estratégias.

13.2 O CONTEXTO HISTÓRICO E POLÍTICO DA REFORMA

A centralidade do trabalho na vida cotidiana de cada indivíduo e de sua representatividade na sociedade é inegável. Gorz (2004) definia o trabalho como uma atividade social, destinada a inserir o indivíduo no fluxo das trocas sociais do conjunto da sociedade. A flexibilização promovida por meio de reformas nas leis que regulamentam o trabalho tem se dado de forma global, não sendo exclusividade de a reforma trabalhista promulgada no Brasil em 2017. Diversos países na América Latina (México, Chile) e na Europa (Alemanha, Reino Unido, Itália, Espanha), na última década promoveram reformas flexibilizadoras na regulação do trabalho. Sob o argumento de modernização das relações de trabalho, essas reformas trazem em comum o resultado em maior ou menor escala: a precarização das relações de trabalho, vulnerabilização do trabalhador, aumento do número de subempregos (Rigoletto; Páez, 2018).

No Brasil, o período pós-redemocratização é marcado pela recessão econômica e pelo processo de globalização, que culmina na adoção de políticas neoliberais pelo Estado. Neste sentido, Nascimento (2001) explica que ocorrem transformações nas relações de trabalho decorrentes do processo de globalização, da competitividade entre empresas de diversos países, da possibilidade de produção no exterior, do avanço tecnológico, da substituição da mão-de-obra por máquinas, que acabam por modificar e fragmentar as relações de trabalho com a chancela estatal. Costa (2005) aborda que as soluções adotadas pelo Estado para superar a recessão e efetivamente inserir-se no cenário global, incluem a privatização, a queda de barreiras alfandegárias, a livre circulação de bens, serviços e trabalhadores e a desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas, iniciada pela flexibilização dos estatutos do trabalho, que, segundo os interesses das elites tomadoras da mão de obra, oneravam o custo do trabalho e inviabilizavam a geração de empregos.

É neste cenário da década de 90, de adaptação para inserção ao sistema global e superação de crise, onde se observam mudanças estruturais nas regulamentações e relações de trabalho, muitas delas refletindo na Reforma Trabalhista aprovada em 2017, que incorpora e aprofunda muitas das propostas debatidas na década de 90. O panorama político no País na década de 90 é marcado pela flexibilização, prevalece nesse período a máxima da acumulação liberal, forçando a adaptação das empresas e do Estado a esta nova realidade. O período é marcado por iniciativas de reforma da regulação do trabalho no âmbito legal, com atuação direta do Estado, sendo as mais relevantes tomadas de forma unilateral e pontual nos governos Fernando Collor (1991-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (Campos, 2015). Os fundamentos que baseavam a necessidade destas reformas à época guardam similaridade com os argumentos defendidos para aprovação da reforma em 2017, a necessidade de flexibilização das relações de trabalho como forma de enfrentar o desemprego e informalidade ajustando as regras trabalhistas às transformações tecnológicas e de competição contemporânea (Krein, 2018).

Das reformas aprovadas nos governos Collor e Cardoso, as que tiveram maior impacto são as que flexibilizaram as formas de contratação e as jornadas de trabalho, pois afetaram diretamente a remuneração percebida pelo trabalhador. Entre as reformas promovidas merecem destaque: a permissão para contratação de trabalho terceirizado, a ampliação dos contratos temporários, contratos com prazo determinado e contratos de trabalho com tempo parcial (25 horas por semana), a permissão de contratação de trabalhadores por meio de cooperativas profissionais sem a configuração de vínculo de trabalho, a implementação de banco de horas, efetuando a compensação das horas trabalhadas em jornada extraordinária sem o pagamento destas em pecúnia, e ainda a autorização para

trabalho aos domingos, até então destinado ao repouso remunerado do trabalhador (Campos, 2015).

A flexibilização das regras de trabalho na década de 1990, também implementou algumas das previsões protetivas previstas na Constituição Federal de 1988, entre elas: políticas relacionadas à previdência (com exceção de servidores públicos), políticas de assistência, políticas de saúde e também de trabalho – com o aprimoramento do sistema de proteção aos desempregados (Campos, 2015). A flexibilização das regras trabalhistas afetou de forma negativa diretamente os contratos individuais de trabalho, atingindo a remuneração do trabalhador, já no plano coletivo, ocorreram regulamentações benéficas ao conjunto de trabalhadores, a pauta, na década, era uma agenda focada em flexibilizar mais do que desregularizar (Krein, 2008).

É nesta década de 1990 para Boito Jr (1999), que o neoliberalismo passa a ser adotado no plano ideológico nacional, com a substituição da burguesia financeira pela burguesia industrial como fração hegemônica no País, atuando com enfoque na restrição dos direitos sociais e trabalhistas, para atender aos interesses financeiros próprios. Neste período as instituições representativas da elite industrial, semeiam de forma contumaz alterações profundas nas regras trabalhistas. O teor destas demandas evidencia que muitas das pautas retomadas no projeto de reforma apresentado em 2016 e posteriormente aprovadas, já eram demandas pleiteadas pela elite empresarial na década de 90: “A fórmula prescrita elegia o contrato coletivo como instrumento por excelência de regulamentação das relações de trabalho. Os direitos trabalhistas seriam reduzidos “ao mínimo necessário” (Galvão, 2003, p. 205).

Com a chegada dos anos 2000, seguem as mudanças em relação às regulações, não apenas do trabalho, mas também em decorrência das mudanças econômicas e políticas vivenciadas neste interim no País. Muda o partido e as posições políticas no alto escalão do governo, o perfil até então de acumulação liberal praticada pelo Estado, passa por ajustes de parâmetros. Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao Palácio do Planalto em 2003, o Estado assume protagonismo na acumulação brasileira, passando a captar e distribuir rendimentos por meio de políticas laborais e sociais, dinamizando o consumo das famílias na base da hierarquia de renda e alavancando investimentos em estrutura econômica e social (Campos, 2015).

Nesse período dos anos 2000, considerando o cenário econômico positivo e o crescimento da inclusão social por meio do consumo (Krein, 2018) ocorre aumento do núcleo de trabalhadores assalariados formalizados. Como consequência da formalização há aumento no valor da remuneração destes trabalhadores, antes informais e a ampliação do rol de proteção já que resguardados pelas previsões da

CLT. Os resultados desta década indicam as menores taxas de desocupação, maiores taxas de ocupação laboral, maior formalização dos trabalhadores e maior rendimento do trabalho (Campos, 2015). Ainda que os resultados da década indiquem algumas melhorias nas condições dos trabalhadores, as contradições atinentes à reorganização e disputas para implementação de políticas de cunho neoliberal permaneceram nesta década. Krein (2018) elenca as dualidades pontuando os avanços representados na elevação do poder de compra e introdução de novas temáticas como cláusulas que avancem sobre igualdade de gênero, porém, se consolidam no período programas de remuneração variável, terceirização e flexibilidade e intensificação da jornada de trabalho.

Os interesses da elite empresarial permaneciam pautando os debates sobre regulamentação e alteração da legislação trabalhista. Da latência destes interesses reformistas, durante o governo petista iniciam debates acerca da regulação do trabalho. O governo, em postura diversa de seus antecessores, não promove reformas de forma unilateral, até por sua base ser majoritariamente constituída por trabalhadores. A postura adotada pelo governo fora de abrir aos diversos eixos interessados a discussão das regulações do trabalho, instituindo em 2003, o Fórum Nacional do Trabalho (FNT) (Costa, 2005). O Fórum se consolida como verdadeira mesa de negociação entre representantes do governo, das centrais sindicais, dos trabalhadores e dos empresários, num recorte clássico corporativista. Esse modelo de negociação corporativista com as partes sentadas à mesa para negociação era criticado por Santos (1993), por concentrar e uniformizar interesses difusos e heterogêneos. Como resultado prático avançou-se muito pouco com o Fórum Nacional, face à resistência dos sindicatos em promover alterações profundas.

O recorte do período pós-democratização em relação aos direitos sociais e do trabalho, demonstra que há um ciclo de concessões e restrições nestes direitos, pautados de modo geral pelos interesses do capital. Se naqueles debates de 2003/2004 a possibilidade de reformas abruptas culminou em pouca efetividade na conciliação das posições divergentes entre os trabalhadores, a elite empresarial e o aparato estatal, no ano de 2017, os interesses patronais se consagraram, minorando a participação das camadas que poderiam opor divergência. A análise destes ciclos dentro do sistema capitalista, que buscam adequar a mão de obra e o trabalho aos interesses e necessidades do capital, é efetuada por Antunes e Pochmann (2007) que concluem que a lógica capitalista é acentuatadamente destrutiva às relações sociais do trabalho, impondo aos governos nacionais por meio da pressão de inserção ao mundo globalizado, que adapte a legislação social nacional às exigências do sistema global do capital e aos imperativos do mercado. Como preço a ser pago pela inserção no mercado global, as legislações de proteção e ao trabalhador são mitigadas, principalmente nos países onde as oposições não têm a força suficiente para refreá-las.

Há que se mencionar que a resistência de entidades organizadas, como sindicatos e associações não foram suficientemente fortes para culminar em medidas efetivas de refreamento à reforma. Durante a tramitação da reforma trabalhista a participação dos sindicatos em seus debates fora minoritária até pelo ritmo acelerado de tramitação. Para Ladosky e Rodrigues (2017) a apatia das organizações sindicais no tocante à reforma trabalhista tem fundamento em uma perda do protagonismo nas ruas. Argumentam que com a chegada da esquerda ao poder, iniciada com a ascensão de Lula à Presidência da República, a atuação dos Sindicatos deixa de ser de mobilização para uma atuação mais burocrática e institucional em contraposição a uma ação de maior mobilização dos trabalhadores e atividades voltadas à organização dos trabalhadores nos locais de trabalho.

Importa referir que o modelo corporativista adotado no Brasil para regular as relações sociais e trabalhistas pode ser um dos fatores que explica a baixa mobilização dos sindicatos contra o projeto reformista. Ao moldar as relações entre sindicatos, trabalhadores e empresas como um problema a ser resolvido dentro da esfera estatal, esse sistema desmobiliza a organização sindical fora da arena estatal. Santos (1993) criticava a postura corporativista de mediação e de redução de conflitos dos sindicatos, atribuindo a este papel irrisório “como agências de socialização política e de administração de conflitos”, relegando a concentração de poder ao Estado (1993, p. 112). Para Almeida há uma fragilidade do sindicalismo nacional que se “manifesta na sua reduzida gravitação sobre o mercado de trabalho e, em consequência, em seu exíguo poder de barganha vis-à-vis as empresas” (Almeida, 2008, p. 280).

Relevante ainda considerar o cenário político e econômico no País no período de tramitação e aprovação da reforma, que nos revela turbulência institucional, fator que contribui para implementação de reformas estruturais. A composição do cenário nacional nos últimos anos conta com uma crise política, econômica e institucional latente e duradoura (Freitas; Silva, 2019). Podemos considerar como marco de acentuação da crise o ano de 2013, quando inicia uma onda massiva de protestos contra o governo, consideradas as maiores manifestações populares da história recente do país, batizadas de jornadas de junho (Calil, 2013). A reeleição em 2014 por pequena margem de Dilma Rousseff (PT) e a contestação do resultado da eleição pelo candidato da oposição, Aécio Neves (PSDB) com pedido de recontagem dos votos, evidencia uma nova dimensão da crise e o recrudescimento da polarização política no País (Cheibub; Limongi, 2017).

No campo econômico a crise implica no fim do processo de redistribuição de renda, o que contribui para a queda de popularidade do governo e da Presidente reeleita que tem dificuldades em propor políticas para conter a crise econômica (Cheibub; Limongi, 2017) apelando para medidas ortodoxas que não alteram o

cenário de crise. Cheibub e Limongi desenham o quadro econômico do período: “indeciso e incapaz de formular uma política consistente, o governo acabou sendo bombardeado pelos dois lados, tanto pela direita quanto pela esquerda” (2017, p. 92). A crise política é maximizada em 2015, pelo processo de Impeachment da Presidente. Capitaneada pelo poder legislativo, em dezembro de 2015, fora acolhida denúncia contra a Presidente sob acusação de “pedaladas fiscais”. A Presidente fora impedida em 2016 e em 31 de agosto de 2016 toma posse o até então Vice-Presidente da República, Michel Temer (PMDB).

O alinhamento dos fatores que levantamos acima: os interesses e necessidades do capital, a baixa mobilização e resistência em oposição à reforma e o cenário de crise econômica, política e institucional, tornaram o Brasil no período 2016 um ambiente propício e vulnerável para a implementação de reformas estruturais. A reforma trabalhista nos moldes em que aprovada, fora cartada definitiva na recessão dos direitos relacionados ao trabalho, uma vez que explicita em seu bojo uma gama de pleitos historicamente demandados por empresas e suas entidades de representação. A cronologia entre a posse do novo Presidente, a apresentação do projeto reformista, o debate institucional e a aprovação nas casas legislativas evidenciam que o tempo era fator relevante para a sua aprovação: entre a apresentação do projeto e a sanção presidencial da Lei, transcorreu pouco mais de 6 meses.

13.3 OS FIADORES DA REFORMA TRABALHISTA

13.3.1 CRONOLOGIA DE UMA CÉLERE TRAMITAÇÃO

A reforma trabalhista aprovada em 2017 tem seu pontapé inicial em 23 de dezembro de 2016, quando o projeto de Lei nº 6787/2016 elaborado pelo Poder Executivo, na figura do Presidente da República Michel Temer, é apresentado na Câmara dos Deputados conjuntamente com mensagem assinada a próprio punho pelo presidente (Brasil, 2016a). O projeto apresentado em seu inteiro teor pelo Ministro do Trabalho, Ronaldo Nogueira de Oliveira (PTB) previa em seu rol deliberação acerca de eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre o trabalho temporário e dava outras providências (Brasil, 2016b). Essa informação é relevante, pois nos dá a real dimensão acerca das modificações às quais o projeto apresentado fora submetido, em curto período, que culminou em uma maciça reforma dos direitos relativos ao trabalho.

Em 03 de fevereiro de 2017, o Presidente da Câmara dos Deputados Rodrigo Maia (DEM/RJ) determina a constituição da Comissão Especial para análise do projeto proposto. A tramitação se dará em regime de prioridade e a forma de apreciação conclusiva pela comissão. Em 09 de fevereiro de 2017 é constituída a Comissão Especial pelo Presidente da Câmara e designado o relator do projeto, Deputado Rogério Marinho (PSDB-RN). No período de 10 de fevereiro de 2017 até 11 de abril de 2017, são sugeridas emendas ao projeto pela oposição e pela base de governo e ainda realizada uma série de audiências públicas para debater o projeto, que até sua conclusão ao relator teve mais de 850 emendas propostas (Brasil, 2016b).

Em 12 de abril de 2017, o relator do projeto na Câmara Deputado Rogério Marinho (PSDB-RN) apresenta seu parecer, o relatório é pautado em comparativos históricos e argumentos acerca da necessidade de modernização da legislação e de maior liberdade ao empresário. O relatório inicial é aprovado junto com expressiva quantidade de emendas, sendo 105 totais e 308 parcialmente aprovadas (Brasil, 2017a). Em 19 de abril de 2017 é aprovado regime de urgência para a votação do projeto, o que impede a pedida de vista ou a emenda do texto. Em 26 de abril de 2017 o relatório final do relator é aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados (Brasil, 2017b) e segue para análise e votação no Senado Federal.

O projeto de lei é apresentado sob o nº 38/2017 ao plenário do Senado Federal em 28 de abril de 2017 e remetido em 04 de maio de 2017 à Comissão de Assuntos Econômicos. Em 04 de maio de 2017 o senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) é nomeado relator do projeto. No período entre 04 de maio e 23 de maio os senadores da base aliada e oposição sugerem emendas ao projeto. Em 23 de maio de 2017 o relator apresentou relatório favorável. Após nova rodada de emendas pelos senadores, em 30 de maio de 2017, o relator apresenta complemento ao seu relatório original (Brasil, 2017c).

Em 06 de junho de 2017, o parecer do relator é aprovado na Comissão de Assuntos Econômicos, com placar de 14 votos a favor e 11 votos contrários. O projeto é remetido à comissão de assuntos sociais, mantida a relatoria do Senador Ricardo Ferraço. Nova rodada de emendas ao projeto são propostas, e em 07 de junho de 2017 o relator vota pela aprovação total do projeto e pela rejeição de todas as emendas propostas na comissão.

Em 20 de junho o projeto é remetido à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sendo nomeado relator o Senador Romero Jucá (MDB/RR), na mesma data é remetido pelo relator, parecer favorável ao projeto. Em 28 de junho de 2017 o relatório do senador relator é aprovado pela comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e contrário às emendas propostas. Em 29 de junho de 2017 o projeto é remetido ao plenário em conjunto com requerimento de urgência para tramitação, derivado da CCJ. Em 04 de julho, o requerimento de urgência é aprovado em plená-

rio com 46 votos favoráveis e 19 contrários. Em 11 de julho de 2017 o projeto fora aprovado no plenário do Senado. Em 12 de julho de 2017, fora remetido para sanção presidencial, o que ocorre em 14 de julho de 2017, sem vetos (Brasil, 2017c).

As legendas e nomes destacados no processo de tramitação do projeto de reforma nas duas casas legislativas possuem destaque no empenho pela aprovação da Lei. Entre os atores mais enfaticamente defensores da reforma e da alteração das regras do trabalho tem papel de destaque a figura presidencial, Michel Temer, e sua legenda PMDB, posteriormente rebatizado de MDB, que gestavam tais propostas reformistas antes do Impeachment alçar o partido ao comando do País.

13.3.2 A CENTRALIDADE DA FIGURA PRESIDENCIAL E SEU PARTIDO

Um dos principais articulistas da reforma trabalhista fora o partido do Presidente da República a partir de 2016, PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) e o próprio presidente Michel Temer. O PMDB, alçado à presidência após Impeachment de Dilma Rousseff, se beneficiou do clima instável do País, alimentado pela crise econômica, crise política com investigações acerca de corrupção em curso e o anseio e revolta popular que lotava as ruas em protestos pelo País.

A gama de alterações legais e sociais promovidas com a chegada de Michel Temer ao topo do poder executivo nacional, na qual se inclui o êxito da reforma trabalhista proposta, deve ser abordada tendo como plano de fundo a conformação do Estado brasileiro e seu regime político de concentração de poder e de tomada de decisões na figura central do poder executivo. Boito Jr e Saad-Filho (2016) referem que no Estado brasileiro o bloco no poder é partilhado entre segmentos muito restritos da burguesia e a este condomínio de poder restrito corresponde um regime político fechado com o poder decisório fortemente concentrado no poder executivo federal. O titular da cadeira presidencial ocupa o centro da cena e personaliza o jogo político, configurando um processo decisório autoritário no País.

O poder executivo domina a produção legislativa no Brasil nos seguintes moldes: “o presidente brasileiro não apenas tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas, como também tem o poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos” (Figueiredo; Limongi, 2001, p.25). A pauta das votações e projetos de interesse é acentuado por este poder e como já vimos a legenda PMDB e o Presidente Michel Temer previam a agenda flexibilizadora dos direitos sociais e trabalhistas como solução econômica para o País, antes mesmo de chegarem à Presidência. A captura das instituições aos interesses empresariais que buscavam de forma contínua desde a década de 90 a flexibilização das regras trabalhistas, alcançou os fatores neces-

sários e alinhados: relação com a Presidência da República que mantinha agenda com proposições idênticas as pleiteadas pelos setores empresariais, função política e econômica alinhada com as ideias presidenciais, correlação de forças no campo político social e a trajetória política recente do País (Boito Jr; Saad-Filho, 2016).

Mancuso (2004) já havia demonstrado que a concentração de poder na figura presidencial também reflete na pressão exercida por setores industriais em lobby na defesa de seus interesses, já que o enfoque se dá no poder executivo. O PMDB, atual MDB, já expunha em 2015 algumas das ideias incorporadas no projeto de reforma trabalhista apresentado no ano de 2016. Em documento denominado “Uma ponte para o futuro”, programa desenvolvido pelo partido em 2015, com estratégias para preservar a economia brasileira e tornar viável seu desenvolvimento (PMDB, 2015).

O documento inicia em tom pessimista desenhando retrato do País em crise e propõe sugestões inadiáveis para alavancar a economia e crescimento (PMDB, 2015). A agenda é audaciosa com promessa de criar condições para retomar o crescimento com taxa média de 3,5% a 4% ao ano. Se adotarmos a título comparativo o PIB acumulado no País para o ano de 2018, o crescimento fora de 1,1% (Oliveira, 2019). As medidas propostas giravam incontestavelmente em torno de reformas estruturais, observemos:

Para cumprir estes princípios será necessário um grande esforço legislativo porque as leis existentes são, em grande parte, incompatíveis com eles. Vamos precisar aprovar leis e emendas constitucionais que, preservando as conquistas autenticamente civilizatórias expressas em nossa ordem legal, aproveite os mais de 25 anos de experiência decorridos após a promulgação da Carta Magna, para corrigir suas disfuncionalidades e reordenar com mais justiça e racionalidade os termos dos conflitos distributivos arbitrados pelos processos legislativos e as ações dos governos. Essas reformas legislativas são o primeiro passo da jornada e precisam ser feitas rapidamente, para que todos os efeitos virtuosos da nossa trajetória fiscal prevista produzam plenamente seus efeitos já no presente (PMDB, 2015, p. 16).

As propostas para aquecimento da economia pautavam-se na valorização das empresas e na criação de um cenário favorável ao ambiente de negócios, nesse contexto propõe ajustes legislativos, que na área trabalhista expressamente envolvem “permitir que as convenções coletivas prevaleçam sobre as normas legais, salvo quanto aos direitos básicos” (PMDB, 2015, p.17), reivindicação recorrente nas propostas empresariais para modernização trabalhista desde a década de 90. Outras alterações propostas de forma indireta, como a redução da interferência do Estado nas decisões privadas, são arcabouço para alterações nas regulamentações que envolvem o trabalho, tendo como plano de fundo o ideário neoliberal: “viabilizar a participação mais efetiva e predominante do setor privado na construção

e operação de infraestrutura, em modelos de negócio que respeitem a lógica das decisões econômicas privadas, sem intervenções que distorçam os incentivos de mercado” (PMDB, 2015, p. 17).

As concepções reformistas, concebidas sob pressuposto de alavancar a economia nacional, no documento divulgado pelo partido em 2015, encontraram campo fértil, oportunidade e aliados para no ano seguinte, com a chegada de Michel Temer à Presidência da República, serem apresentadas como projeto de Lei, colocadas em votação e aprovadas em curto espaço de tempo. O momento político escolhido para a apresentação do projeto pelo PMDB fora propício, pois a crise econômica, a desmobilização de partidos de oposição e a baixa resistência imposta por sindicatos e organizações possibilitou uma tramitação sem maiores percalços.

13.3.3 O LOBBY PATRONAL E FINANCIAMENTO ELEITORAL

Indissociável para compreender as pressões que atuaram em prol do projeto reformista é a análise do papel desempenhado pelas grandes empresas e corporações, a elite nacional, por meio de suas entidades representativas. A atuação deste setor ocorre em diversas frentes: pressões junto ao Congresso Nacional, elaboração de documentos públicos sugerindo alterações na legislação, interferências diretas no projeto de reforma com emendas integralmente acolhidas no Congresso e doações para campanhas pretéritas também configuram uma das formas de pressão exercida para garantir seus interesses. Ainda que haja centralidade no poder executivo e na figura presidencial para ditar as pautas do poder legislativo, não há exclusão do poder legislativo do cenário de disputas e pressões (Diniz; Boschi, 1999).

O flerte da elite empresarial nacional com reformas estruturais, principalmente aquelas que afetam as regulações do trabalho, não são novidade conforme já vislumbramos neste trabalho. Galvão (2003) aborda que na década de 1980, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), representante dos interesses da elite industrial paulista, representou importante suporte à implementação do neoliberalismo e a propositura de reformas profundas na legislação trabalhista, principalmente nos aspectos tributário, fiscal e previdenciário, medidas de privatização e abertura comercial. Sob argumento de que a legislação brasileira era demasiadamente rígida e excessiva e, portanto, dificultava a expansão do mercado de trabalho e a disposição em empregar formalmente, eram propostas extensas reformas institucionais. Tais posições eram chanceladas por outras entidades de representação patronal, como a CNI (Confederação Nacional da Indústria) que endossavam a necessidade de articulação da negociação e de flexibilização dos direitos trabalhistas (Galvão, 2003).

Diversas foram as agendas, eventos e documentos públicos divulgados por setores empresariais e suas entidades representativas nos últimos anos pleiteando mudanças na legislação trabalhista. Em 2012, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) apresenta documento denominado “101 Propostas para Modernização Trabalhista”, que propõe alterações legislativas para a manutenção do crescimento econômico do País. Em 2012, não havia um cenário de crise que facultasse um discurso de modernização trabalhista para superação de problemas econômicos, assim a pauta era a manutenção do crescimento mediante modernização das relações de trabalho. O documento adota tom crítico às regras de regulamentação do trabalho vigentes, que supostamente seriam o entrave para o investimento empresarial e a manutenção do desenvolvimento econômico do País.

A adequada regulação das relações do trabalho pode servir de incentivo ao investimento empresarial e à geração de empregos de boa qualidade, além de estimular o mérito e a produtividade. Pode ainda garantir um ambiente de negócios que permita que as empresas possam conciliar retorno financeiro e responsabilidade social, com remuneração justa e cumprimento dos direitos dos trabalhadores. Por outro lado, nas circunstâncias em que as relações do trabalho não são adequadamente reguladas, gerando custos desnecessários, burocracia e insegurança jurídica, pode-se comprometer a sobrevivência das empresas e o próprio processo de desenvolvimento econômico e social (CNI, 2012, p. 15).

Em 2014, a Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo de São Paulo (Fecomércio/SP) publica estudo denominado “A dimensão econômica das decisões judiciais” (Souza; Zylberstajn, 2014). O estudo redigido por economistas, tem teor crítico à atuação da justiça de trabalho, impondo ao Tribunal Superior do Trabalho e suas súmulas, o peso pela estagnação econômica do País e a impossibilidade de manter o mercado de trabalho aquecido.

A proliferação de súmulas contribui para engessar ainda mais a já engessada legislação trabalhista do Brasil. O que é muito grave. O mundo mudou. A economia é globalizada. O trabalho, realizado em cadeias produtivas, requer versatilidade e flexibilidade por parte de empresários e trabalhadores, além de relações amigáveis que privilegiem acertos firmados pela negociação (Souza; Zylberstajn, 2014, p. 11).

A partir do final de 2015, em vista do agravamento da crise econômica, o cenário nacional muda e entidades empresariais lideradas pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), entram na disputa política em favor da destituição de Dilma Rousseff (Costa, 2018). Entidades representativas de grandes setores empresariais organizam e apresentam suas pautas reformistas, agora baseadas no argumento de necessidade de superação da crise econômica vivenciada no País.

A CNT (Confederação Nacional do Transporte) divulga em 2017, documento denominado “Agenda CNT: Modernização Trabalhista”, onde defende as mudanças que sugere necessárias para a retomada de crescimento socioeconômico e para contrapor a recessão da economia e a superação de legislação ultrapassada (CNT, 2017). O discurso da cartilha foca na necessidade de adaptação do País às tendências do mercado de trabalho mundial, que impõe flexibilização e modernização das relações de trabalho. Propõe ainda uma série de alterações na legislação, promove forte crítica à justiça especializada do trabalho e afirma a necessidade de modernizar a relação capital *versus* trabalho.

Já em meio ao processo de tramitação da reforma trabalhista, uma entidade patronal manifesta-se demonstrando atuação direta na aprovação do projeto. Em nota oficial da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística), de 28 de abril de 2017, logo após a votação do projeto de reforma na Câmara dos Deputados, a entidade deixa claro que sua participação na aprovação da reforma fora ativa, referem: “os transportadores de cargas brasileiros decidiram-se por não ser meros espectadores de processo, mas ativos protagonistas” (Longo, 2017). A nota segue evidenciando o ativo lobby desempenhado junto ao congresso nacional na concepção do projeto aprovado: “houve uma grande peregrinação de transportadores pelos gabinetes, defendendo os legítimos pontos de vista dos transportadores” (Longo, 2017).

A crescente divulgação de documentos defendendo a imperiosa necessidade de alteração nas regras trabalhistas encontrou eco no momento de turbulência política e econômica vivenciada no País. Manzano e Caldeira (2018) indicam que parte dos artigos da reforma trabalhista foi formulada atendendo aos interesses de representantes de entidades patronais e de instituições financeiras que participaram ativamente da redação do projeto. No mesmo sentido, reportagem publicada no site *The Intercept Brasil*, traz a conhecimento do público levantamento de dados que revela que mais do que a participação no projeto, algumas das propostas e emendas aprovadas na reforma foram redigidas por essas instituições patronais:

Dessas propostas de “aperfeiçoamento”, 292 (34,3%) foram integralmente redigidas em computadores de representantes da Confederação Nacional do Transporte (CNT), da Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF, leia-se banqueiros), da Confederação Nacional da Indústria (CNI) e da Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística (NTC&Logística) (Magalhães *et al.*, 2017).

O relator da reforma trabalhista, Deputado Rogério Marinho (PSDB-RN), incorporou ao projeto inicial 52,4% das emendas sugeridas pelos setores empresariais, total ou parcialmente. As emendas incorporadas foram apresentadas por deputados do PMDB, PSDB, PP, PTB, SD, PSD, PR e PPS – todos da base do governo Temer. Outro detalhe relevante comprova que metade dos parlamentares que as-

sinaram as emendas elaboradas por assessores das entidades sequer integravam a comissão especial, nem mesmo como suplentes, conforme divulgou a reportagem assinada por Magalhães *et al.* (2017).

Não configura novidade na bibliografia da Ciência Política que setores empresariais organizados exercem pressão sobre as decisões legislativas visando a perpetuação de seus interesses. Mancuso (2004), em artigo focado no lobby exercido pela indústria sobre o Congresso Nacional, aporta as diferentes categorias da ação política que esses setores de forma organizada exercem, desde o acompanhamento e análise dos projetos, tomada de posição e orientação e por fim iniciar a etapa de pressão efetiva. Essa pressão desempenhada pelos grupos empresariais se dá em diversas etapas do processo, desde a concepção da legislação, durante a tramitação dos projetos e até a sanção ou veto presidencial. Mancuso, Horochovski e Camargo (2016) ao analisarem o financiamento da campanha eleitoral do ano de 2014 no Brasil, apontam que entre o rol de justificativas para o financiamento empresarial, tem destaque os interesses materiais “a doação do empresário pode ser uma recompensa por benefícios materiais recebidos no passado ou um investimento motivado pela expectativa de benefícios futuros” (2016, p. 42).

Para buscar subsídios que embasem esta perspectiva de que as doações de campanha são motivadas com a expectativa de um benefício futuro, analisamos as doações empresariais para a campanha eleitoral de 2014 dos setores cujas emendas foram acolhidas pelo Relator do projeto de reforma trabalhista, conforme reportagem de Magalhães *et al.* (2017). Os setores mencionados são: indústria, setor bancário/financeiro e setor de transportes e os partidos que apresentaram as emendas na Câmara foram: PMDB, PSDB, PP, PTB, SD, PSD, PR e PPS. A fim de comparação consideramos em contrapartida as doações destinadas aos partidos de oposição: PT, PDT, PC do B, PSOL e REDE. Ao compilar os dados de doação com o recorte fixado temos setores determinados e partidos da base do governo que apresentaram as emendas patronais em contraponto com os partidos delimitados como oposição, verificamos discrepante volta entre as doações destinadas aos partidos que comporiam a base aliada do governo Michel Temer e a oposição, ainda que em 2014 a presidência da República fosse exercida pelo Partido dos Trabalhadores. Importa referir que as eleições de 2014 foram as primeiras em que se tornou obrigatória a identificação das fontes originárias dos recursos transferidos pelos partidos para os candidatos (Mancuso; Horochovski; Camargo, 2018).

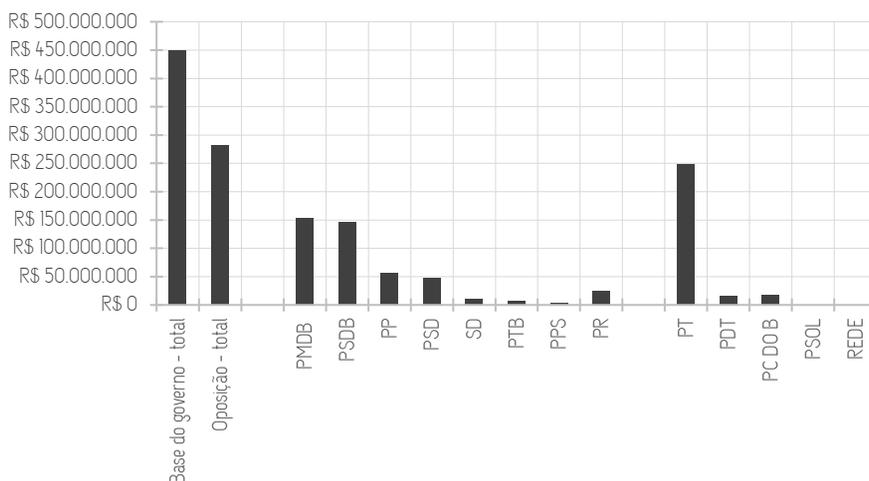
Para a elaboração dos gráficos fixamos o recorte financeiro entre doadores de capital superior¹ a R\$2.000.000,00 (dois milhões de reais), com a intenção de capturar os maiores doadores e, portanto, maior potencial de barganha e influência na defesa de seus interesses junto ao campo político. O enquadramento das

¹ Não fora observado limite máximo de valor para doações, sendo consideradas todas as que superam o recorte mínimo fixado.

empresas doadoras nos setores fixados (indústria, bancário/financeiro e transporte) observa a classificação disposta na plataforma CONCLA (Comissão Nacional de Classificação) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Denominamos como base aliada os partidos que apresentaram as emendas dos setores empresariais ao projeto de reforma e que se mantiveram alinhados com o governo de Michel Temer na defesa do projeto reformista. Os partidos denominados de oposição, mantêm alinhamento mais à esquerda do espectro político e se opuseram às medidas de reforma propostas durante o governo de Temer.

O setor que contempla as doações de campanha mais expressivas foi o da indústria (extração e transformação), responsável por doações de campanha no valor de R\$730.401.070,34 (setecentos e trinta milhões, quatrocentos e um mil, setenta reais e trinta e quatro centavos), dentro do recorte financeiro e partidário fixado. Deste total R\$448.815.137,35 (quatrocentos e quarenta e oito milhões, oitocentos e quinze mil, cento e trinta e sete reais e trinta e cinco centavos) foram destinados aos partidos que compuseram a base aliada do governo Temer, aos partidos de oposição foram destinados R\$281.585.932,99 (duzentos e oitenta e um milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, novecentos e trinta e dois reais e noventa e nove centavos). Temos que 61% das doações do setor foram destinadas aos partidos que desempenharam papel efetivo no “aprimoramento” do projeto de reforma trabalhista, partidos de parlamentares que apresentaram as emendas sugeridas por empresários e entidades do setor.

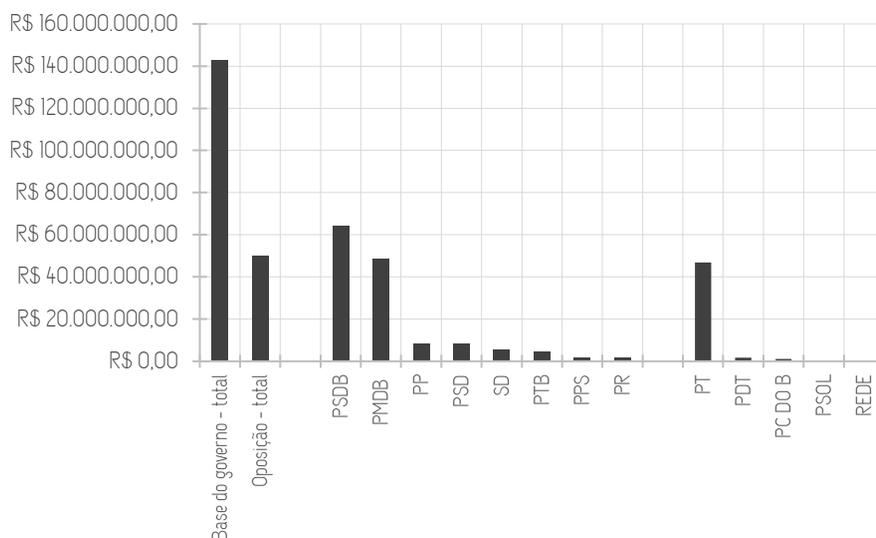
Gráfico 1 – Doações empresariais do setor da indústria para a campanha eleitoral do ano de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

O setor financeiro foi responsável por doações de R\$192.791.655,46 (cento e noventa e dois milhões, setecentos e noventa e um mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e quarenta e seis centavos). Das doações do setor, 74% foram destinadas aos partidos que apresentaram as emendas do setor ao projeto reformista, num total de R\$142.948.405,46 (cento e quarenta e dois milhões, novecentos e quarenta e oito mil, quatrocentos e cinco reais e quarenta e seis centavos). Aos partidos de oposição, foram destinados R\$49.843.250,00 (quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e três mil e duzentos e cinquenta reais).

Gráfico 2 – Doações empresariais do setor financeiro para a campanha eleitoral do ano de 2014

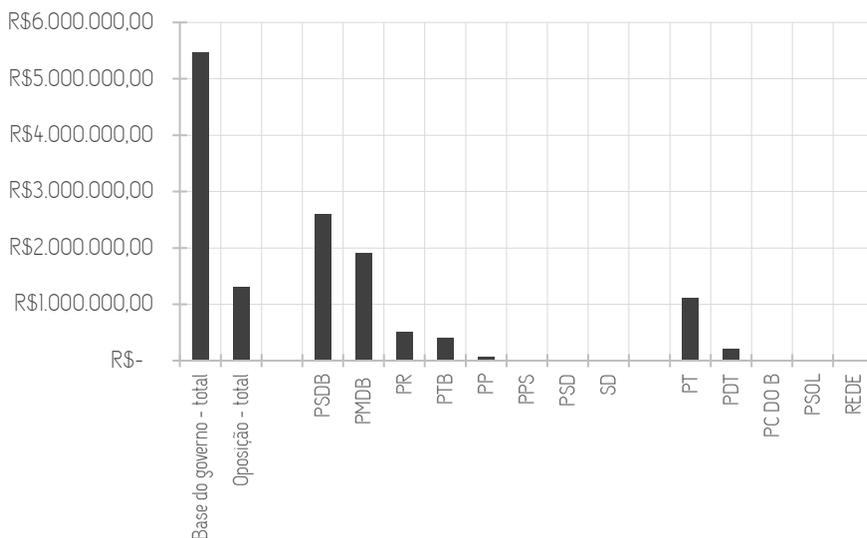


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

Por fim, a análise das doações do setor de transportes no recorte de valores fixado para esta pesquisa, demonstra que do montante de R\$6.755.500,00 (seis milhões, setecentos e cinquenta e cinco mil e quinhentos reais) doados, 80% foram destinados aos partidos que comporiam a base aliada do governo Temer em 2016, totalizando R\$5.455.500,00 (cinco milhões, quatrocentos e cinquenta e cinco mil e quinhentos reais). Os recursos destinados aos partidos da oposição foram substancialmente menores, atingindo o montante de R\$1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais) resultando no setor com maior discrepância na destinação de seus recursos. Recordamos que durante a tramitação do projeto de Lei, o setor de

transportes fora o responsável por nota pública, na qual afirmam taxativamente sua atuação ativa na concepção e aprovação do projeto, cujas emendas que o expandiram foram apresentadas pelos partidos que receberam a maior destinação de recursos do setor.

Gráfico 3 – Doações empresariais do setor de transporte para a campanha eleitoral do ano de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

O PMDB enquanto partido do Presidente que ditou a pauta legislativa para análise do projeto de reforma trabalhista e fora o responsável por sua apresentação recebeu do montante de doações dos setores delimitados (indústria, financeiro e transporte) um percentual de 34,23%. Do total das doações destinadas aos oito partidos delimitados na base do governo neste recorte da pesquisa, R\$ 204.428.078,35 (duzentos e quatro milhões, quatrocentos e vinte e oito mil, setenta e oito reais e trinta e cinco centavos) foram destinados a um único partido, cuja atuação fora primordial ao êxito na aprovação da reforma.

A análise destes dados focada no interesse destes setores específicos da economia que efetuaram as doações de campanha, podem ser avaliadas como uma expectativa coletiva sobre o impacto dessas eleições em seus próprios interesses (Mancuso; Horochovski; Camargo, 2016). Há um cálculo coletivo destes setores em prol de suas próprias pretensões, havendo vitória dos partidos e candidatos

apoiados, estes apoiadores passam a exercer influência sobre os candidatos que são responsáveis pela elaboração e aprovação dos processos decisórios relacionados aos interesses destas categorias em todo o País.

Os dados levantados nos sugerem que o jogo de influência e pressões políticas perpassa as doações efetuadas na campanha de 2014, sendo que em 2016 há contraprestação com a aprovação da reforma trabalhista nos moldes historicamente pleiteados pelas empresas, a partir da atuação dos partidos mais beneficiados com doações de campanha. Os interesses chancelados com a aprovação da reforma foram os de setores empresariais que sistematicamente pleiteavam mudanças flexibilizadoras nas regras trabalhistas.

As classes empresariais dominantes no País, ao conseguirem que seus interesses sejam prioritários na agenda do Estado, nos remetem ao argumento de Décio Saes (1998) que refere que a fração hegemônica de um bloco no poder é a fração que consegue com que o Estado priorize os seus interesses na política econômica. A incorporação e aprovação de regras que flexibilizem as relações de trabalho, atendendo aos interesses e as emendas propostas pelos próprios setores interessados, evidenciam a hegemonia da classe empresarial que prevalece sob qualquer agenda de cunho social do Estado. Tal arranjo não é novidade no País, mas uma face do corporativismo intrínseco à política nacional, que por sua flexibilidade se adapta aos modelos econômicos em voga para atender a interesses específicos (Diniz; Boschi, 1999).

13.3.4 LOBBY PATRONAL, DOAÇÕES DE CAMPANHA E ATORES INDIVIDUAIS

As explicações que justificam doações empresariais para campanhas políticas não são apenas contextuais, segundo Mancuso, Horochovski e Camargo (2016), esses fatores também operam no nível dos atores. Se observarmos as doações de campanha do ano de 2014 aos principais fiadores individuais da reforma apresentada em 2016, observamos representatividade de valores de setores empresariais que ativamente defenderam a modificação das leis trabalhistas.

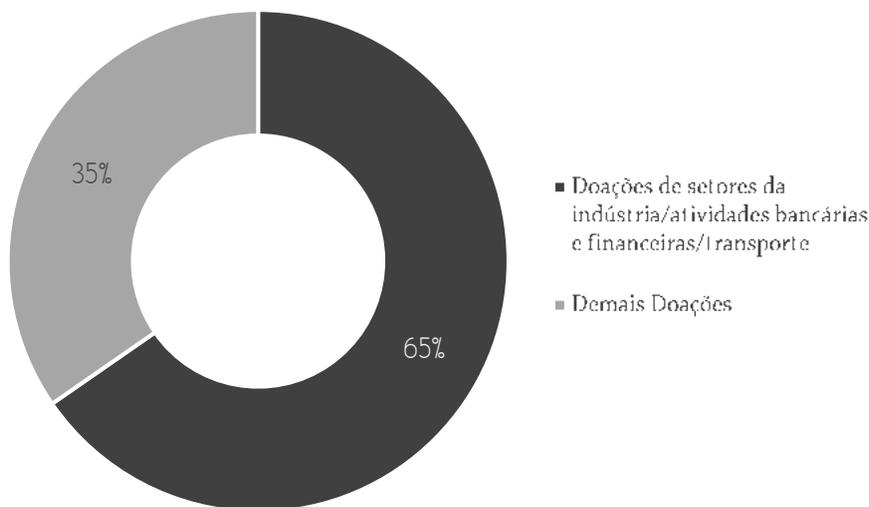
Filtrando as doações efetuadas para candidatos ao cargo de Deputado Federal² pelos setores da indústria, financeiro e setor de transportes, temos outra ferramenta que possibilita vislumbrar influência entre as doações de campanha e os interesses defendidos nas votações no Congresso Nacional. Observando a

² A análise de dados individuais da campanha fora efetuada somente para o cargo de Deputado Federal, pois os atores envolvidos na aprovação da reforma no Senado foram eleitos na legislatura anterior. Destaca-se que as regras de financiamento eleitoral foram alteradas em 2015 no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4650 pelo Supremo Tribunal Federal.

cronologia de participação dos atores, conforme delineamos no tópico 4.1, elaboramos levantamento das doações efetuadas na campanha eleitoral de 2014. Os gráficos observam o total de doações obtidos de pessoas físicas e jurídicas por cada candidato e o recorte percentual da representatividade nestas doações dos valores alcançados pelos setores empresariais já delimitados (setor industrial, setor financeiro e setor de transportes)³.

Se analisarmos as doações à campanha do Deputado Federal, posteriormente alçado ao cargo de Ministro do Trabalho do governo Michel Temer, Ronaldo Nogueira (PTB-RS), observamos que do montante de doações recebidas R\$393.780,34 (trezentos e noventa e três mil, setecentos e oitenta reais e trinta e quatro centavos), 65% tem origem em empresas ligadas aos setores da indústria, financeiro e transporte, num total de R\$257.469,50 (duzentos e cinquenta e sete mil quatrocentos e sessenta e nove reais e cinquenta centavos).

Gráfico 4 – Doações empresariais dos setores da indústria, financeiro e transportes para a campanha de Ronaldo Nogueira no ano de 2014



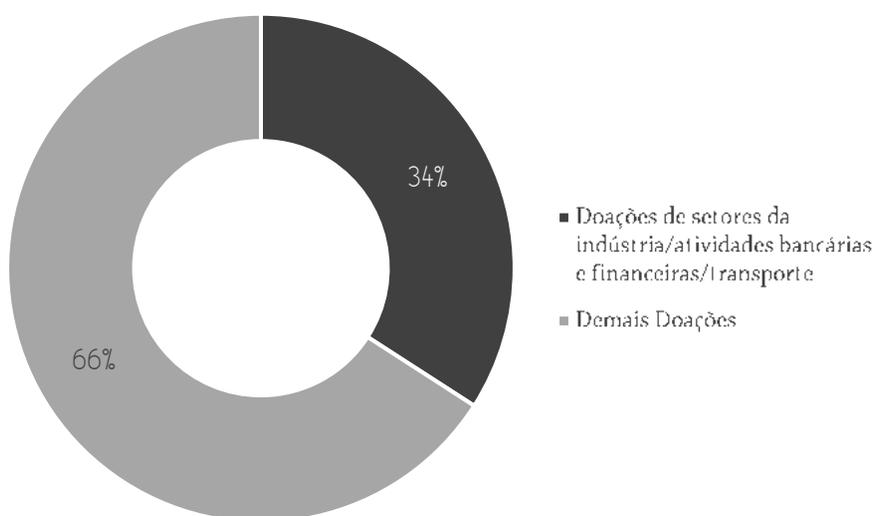
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

Importante ator individual na articulação e aprovação da reforma fora Rogério Marinho (PSDB-RN). Relator da reforma trabalhista na Câmara dos De-

³ A classificação dentro de cada setor se deu a partir de pesquisa na plataforma CONCLA do IBGE que classifica as empresas conforme sua atividade econômica principal.

putados foi o responsável pela versão final do projeto aprovado, incorporando ao seu relatório inicial (de forma total ou parcial) 52,4% das emendas sugeridas pelos setores empresariais. Observando os dados de doação de sua campanha em 2014, observamos que do montante de doações alcançado, R\$835.840,00 (oitocentos e trinta e cinco mil, oitocentos e quarenta reais), 34% tem origem em empresas ligadas aos setores da indústria, financeiro e transporte, totalizando nesse bloco montante de doação de R\$285.000,00 (duzentos e oitenta e cinco mil reais).

Gráfico 5 – Doações empresariais dos setores da indústria, financeiro e transportes para a campanha de Rogério Marinho no ano de 2014

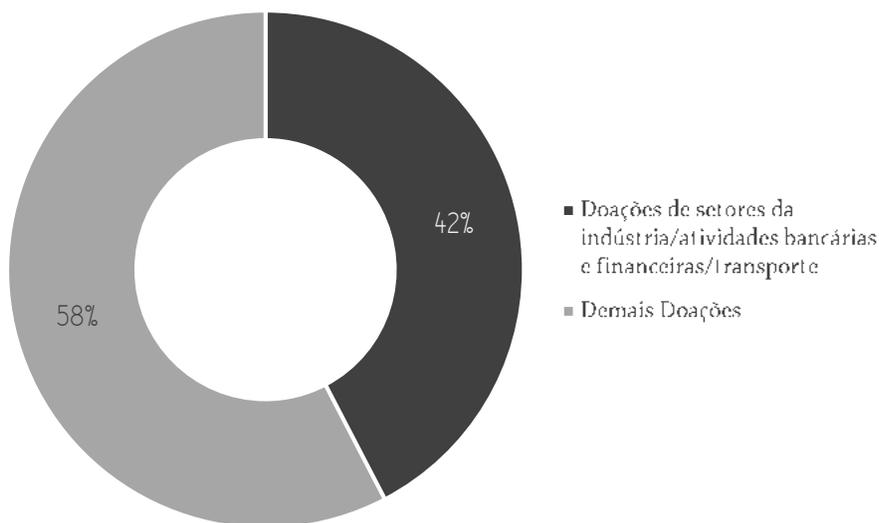


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

Entusiasta do projeto reformista, o Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ), fora o responsável pela manobra que culminou na votação da reforma em regime de urgência (Piovesan, 2017). A simpatia do Deputado ao projeto reformista, no entanto, não se limita a sua ávida atuação na aprovação do projeto de Lei. O Deputado já havia externado em eventos públicos a necessidade de ampliação do projeto proposto pelo governo, qualificado por ele de tímido, afirmou ainda que o excesso de regras no mercado de trabalho é responsável pelo número crescente de desempregados no País, e fixa a desnecessidade da justiça do trabalho que na visão do Deputado não deveria existir

(Prado, 2017). Observemos o gráfico de doações para sua campanha eleitoral em 2014:

Gráfico 6 – Doações empresariais dos setores da indústria, financeiro e transportes para a campanha de Rodrigo Maia no ano de 2014



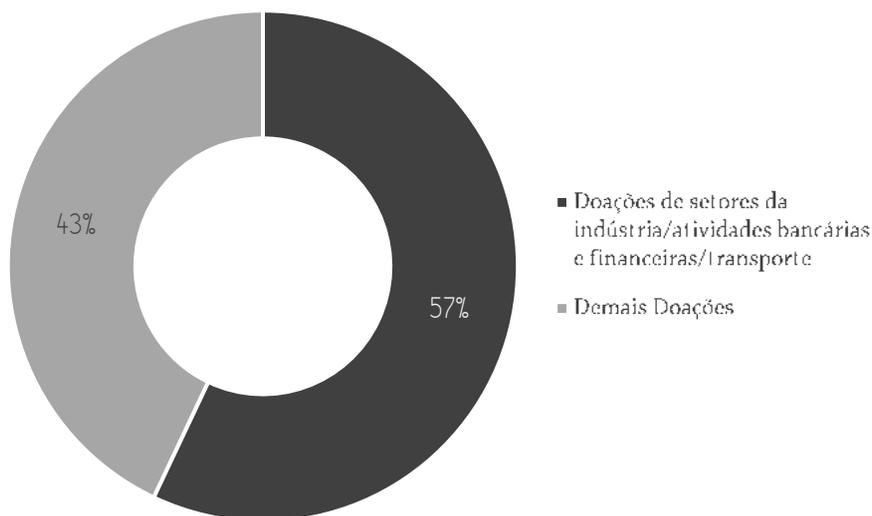
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

Das doações para a campanha de Rodrigo Maia em 2014, concluímos que do total de R\$2.361.183,05 (dois milhões trezentos e sessenta e um mil cento e oitenta e três reais e cinco centavos), obtidos de pessoas físicas e jurídicas, 42% têm origem em empresas ligadas aos setores da indústria, financeiro e transporte, totalizando R\$1.000.000,00 (um milhão de reais) em doações destes setores.

Candidato a Deputado Federal em 2014, Aguinaldo Ribeiro (PP-PB) quando da aprovação da reforma trabalhista desempenhava a função de líder do governo. Aguinaldo Ribeiro fora um dos responsáveis pelo sucesso na aprovação da reforma, ao firmar acordo com alguns partidos da oposição evitando a obstrução das votações (Câmara dos Deputados, 2017). O total de doações recebidas para a campanha foi R\$1.742.321,25 (um milhão setecentos e quarenta e dois mil, trezentos e vinte e um reais e vinte e cinco centavos). As doações originadas nos setores da indústria, bancário e transportes à campanha do Deputado, totalizaram 57% dos recursos arrecadados e originam-se nos setores mais beneficiados com a aprovação na reforma na qual o Deputado atuou ativamente. Em valores essas doações atin-

giram o montante de R\$993.945,00 (novecentos e noventa e três mil, novecentos e quarenta e cinco reais).

Gráfico 7 – Doações empresariais dos setores da indústria, financeiro e transportes para a campanha de Aguinaldo Ribeiro no ano de 2014



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de doação da campanha do Tribunal Superior Eleitoral.

Para compreender o jogo de interesses existente entre os setores empresariais que efetuam doações de campanha e o vínculo do parlamentar em relação a estes apoiadores, observemos as considerações elaboradas por Mancuso, Horochovski e Camargo (2018, p. 10), que supõem que as doações de empresas exprimem as suas preferências com intenção de “influenciar a chance de sucesso eleitoral e, posteriormente, o comportamento de agentes responsáveis pelos processos decisórios relacionados aos interesses”. Assim, quanto mais um candidato depende das doações feitas por um empresário ou setor, e quanto mais as domina, maior a força do vínculo entre doador e recebedor (Mancuso; Horochovski; Camargo, 2016). A partir dos elevados percentuais que as doações dos setores delimitados representaram nas campanhas dos atores selecionados, não se pode afastar dos fatores que concorreram para o êxito da reforma aprovada, a intensa atuação destes Deputados na concepção, articulação e aprovação da reforma trabalhista, atendendo aos interesses destas empresas que lhes financiaram.

O mesmo movimento que visualizamos nas doações empresariais destinadas aos partidos políticos pode ser visualizado no patrocínio de campanhas individuais. Há um cálculo destes setores empresariais em prol de suas próprias pretensões futuras, assim, as doações instituem uma influência sobre os candidatos que serão, se eleitos, responsáveis pela elaboração e aprovação dos processos decisórios relacionados aos interesses destas categorias. O patrocínio de campanhas engajadas com o discurso neoliberal em 2014, era a aposta de representatividade de seus interesses futuros, entre os quais a aprovação de reformas estruturais, como a Reforma Trabalhista.

13.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Outros atores e recortes temporais podem ser adotados para analisar o mesmo objeto, a reforma trabalhista, uma vez que se trata de matéria multidisciplinar e que afeta em etapas distintas um ou outro ator. Contudo, a fixação do objeto no campo político e seus atores, a partir do recorte do processo de tramitação e aprovação da reforma trabalhista, fora o enfoque deste trabalho por entender que nenhum outro ator, setor organizado ou campo conseguiu mobilizar-se de forma efetiva para mitigar mesmo que minimamente a reforma pretendida por seus autores neste recorte temporal.

Da sessão inicial deste trabalho mencionamos que a ambição por reformas das regras trabalhistas não constitui novidade, principalmente a partir da década de 90 quando começam a ser implementadas modificações flexibilizadoras em função do alinhamento do País com políticas neoliberais. A reconstrução destes dados nos permitiu verificar que as pautas aprovadas na reforma trabalhista em 2017, eram reivindicações constantes de setores empresariais desde a década de 90 e que em outros períodos não haviam logrado êxito em implementá-las. Na sessão seguinte com a análise dos atores e números em torno da reforma fora possível verificar a proximidade dos partidos e atores individuais que conceberam e articularam a reforma trabalhista com os setores que publicamente pleiteavam tais mudanças de forma consistente desde o período pós-redemocratização.

Compreendemos que uma série de fatores oportunamente combinados resultou na aprovação de um projeto reformista da legislação trabalhista com amplitude sem precedentes. A principal conjectura desse trabalho é que o cenário político enfraquecido após Impeachment, em meio à crise econômica, política e institucional, fora ambiente propício para que os interesses sistematicamente

previstos em agendas empresariais com enfoque neoliberal fossem aprovados mediante pressão destes setores junto ao Congresso Nacional, bem como, com a atuação de partidos e atores cujas campanhas foram impulsionadas por meio de amplas doações destes mesmos setores empresariais. O alinhamento destes fatores, tornou o Brasil, no período entre 2016 e 2017, um ambiente propício e vulnerável para a implementação da reforma que alterou tão significativamente o bojo de proteção social do trabalho.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. O sindicalismo brasileiro entre a conservação e a mudança. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M. H. T. (org.). *Sociedade política no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 279-312.

ANTUNES, R.; POCHMANN, M. *A desconstrução do trabalho e a explosão do desemprego estrutural e da pobreza no Brasil: produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007, p.195-209.

BOITO JR, A. *Política Neoliberal e sindicalismo no Brasil*. São Paulo: Xamã, 1999.

BOITO JR, A.; SAAD-FILHO, A. Estado, Instituições Estatais e Poder Político no Brasil. *Latin American Perspectives*, ed. 207, v. 43, n. 2, 2016, p. 190-206.

BOURDIEU, P. A representação política: Elementos para uma teoria do campo político. In: BOURDIEU, P. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 5, jan./jul. de 2011, p. 193-216.

BRASIL. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nos 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 13 jul. 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13467.htm. Acesso em: 04 jul. 2018.

BRASIL. *Mensagem nº 688/2016, de 22 de dezembro de 2016*. Brasília, DF: Poder Executivo, 2016a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1520056&filename=Tramitacao-PL+6787/2016. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 6787, de 23 de dezembro de 2016*. Altera o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 - Consolidação das Leis do Trabalho, e a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, para dispor sobre eleições de representantes dos trabalhadores no local de trabalho e sobre trabalho temporário, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 23 dez. 2016b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2122076>. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. *Apresentação do Parecer do Relator: PRL 1 PL678716*. Brasília, DF: Câmara do Deputados, 2017a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1544961&filename=Tramitacao-PL+6787/2016. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. *Redação Final Projeto de Lei nº 6.787-B de 2016*. Brasília, DF: Câmara do Deputados, 2017b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1550864&filename=Tramitacao-PL+6787/2016. Acesso em: 15 jul. 2019.

BRASIL. *Projeto de Lei da Câmara nº 38, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, DF: Senado Federal, 2017c. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129049>. Acesso em: 15 jul. 2019.

CALIL, G. Embates e disputas em torno das jornadas de junho. *Projeto História*, São Paulo, n. 47, p. 377-403, ago. 2013.

CAMPOS, A. G. *Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

CASALI, E. (coord.). *101 propostas de modernização trabalhista*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2012. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2013/2/101-propostas-para-modernizacao-trabalhista/>. Acesso em: 19 set. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. *Agência CNT Transporte Atual*, Brasília, 2017. Agenda CNT Modernização Trabalhista. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/cnt-cartilha-reforma-trabalhista>. Acesso em: 30 nov. 2019.

COSTA, M. S. O Sistema de Relações de Trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 111-131, out. 2005.

COSTA, S. Estrutura Social e Crise Política no Brasil. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 04, p.499-533, 2018.

DINIZ, E. As elites empresariais e a Nova República: corporativismo, democracia e reformas liberais no Brasil dos anos 90. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 55-79, 1996.

DINIZ, E.; BOSCHI, R. O Legislativo como Arena de Interesses Organizados: A Atuação dos Lobbies Empresariais. *Locus: Revista de História*, Juiz de Fora, v. 5, n. 1, p. 8-32, 1999.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. A crise atual e o debate institucional. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 78-97, 2017.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREITAS, A.; SILVA, G. P. Das Manifestações de 2013 à eleição de 2018 no Brasil: buscando uma abordagem institucional. *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 38, n. 1, p. 137-155, abr. 2019.

GALVÃO, A. *Neoliberalismo e reforma trabalhista no Brasil*. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

GORZ, A. *Misérias do presente, riqueza do possível*. São Paulo: Annablume, 2004.

KREIN, J. D. Neoliberalismo e reforma trabalhista. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 319-322, 2008.

KREIN, J. D. O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. *Tempo Social*, São Paulo, v. 30, n. 1, p.77-104, abr. 2018.

LADOSKY, M. H. G.; RODRIGUES, I. J. A CUT e o sindicalismo brasileiro nos anos recentes: limites e possibilidades. *Tempo Social*, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 53-76, abr. 2018.

LONGO, I. Lobby descarado: Associação patronal celebra vitória de estratégia para mudar legislação trabalhista. *Revista Fórum*, [s.l.], 27 de abril de 2017. Disponível em: <https://revistaforum.com.br/noticias/lobby-descarado-associacao-patronal-celebra-vitoria-de-estrategia-para-mudar-legislacao-trabalhista/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MAGALHÃES, A. *et al.* Lobistas de bancos, indústrias e transportes estão por trás das emendas da Reforma Trabalhista. *The Intercept Brasil*, [s.l.], 26 abr. 2017. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/04/26/lobistas-de-bancos-industrias-e-transportes-quem-esta-por-tras-das-emendas-da-reforma-trabalhista>. Acesso em: 31 jul. 2019.

MANCUSO, W. P. O Lobby da Indústria no Congresso Nacional: Empresariado e Política no Brasil Contemporâneo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 505-547, 2004.

MANCUSO, W. P.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F. Empresários e financiamento de campanhas na eleição presidencial brasileira de 2014. *Teoria & Pesquisa. Revista de Ciência Política*, v. 25, n. 3, p. 38–64, 2016.

MANCUSO, W. P.; HOROCHOVSKI, R. R.; CAMARGO, N. F. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 27, p. 9-36, set./dez. 2018.

MANZANO, M.; CALDEIRA, C. D. Dinâmica recente do mercado de trabalho brasileiro ainda nos marcos da CLT. In: KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. (org.). *Dimensões Críticas da Reforma Trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018, p. 71-94.

OLIVEIRA, N. PIB fecha 2018 com crescimento de 1,1%, mostra IBGE. *Agência Brasil*, Rio de Janeiro, 28 abr. 2018. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-02/pib-fecha-2018-com-crescimento-de-11-mostra-ibge>. Acesso em: 30 nov. 2019.

PIOVESAN, E. Plenário aprova urgência para projeto da reforma trabalhista. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 19 abr. 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaramanoticias/noticias/POLITICA/530218-PLENARIO-APROVA-URGENCIA-PARA-PROJETO-DA-REFORMA-TRABALHISTA.html>. Acesso em: 01 ago. 2019.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO – PMDB. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>, Acesso em: 30 nov. 2019.

PRADO, M. Justiça do Trabalho não deveria nem existir, diz deputado Rodrigo Maia. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 8 mar. 2017. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864822-justica-do-trabalho-nao-deveria-nem-existir-diz-deputado-rodrigo-maia.shtml>. Acesso em: 02 dez. 2019.

RIGOLETTO, T.; PÁEZ, C. S. As experiências internacionais de flexibilização das leis trabalhistas. In: KREIN, J. D.; GIMENEZ, D. M.; SANTOS, A. L. (org.). *Dimensões Críticas da Reforma Trabalhista no Brasil*. Campinas: Curt Nimuendajú, 2018, p. 185-208.

SAES, D. O conceito de Estado Burguês. In: SAES, D. *Estado e democracia: ensaios teóricos*. Campinas: Unicamp, 1998. p. 15-50.

SANTOS, W. G. Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 7, n. 17, p. 101-116, abr. 1993.

SOUZA, A. P.; ZYLBERSTAJN, E. *A dimensão econômica das decisões judiciais*. São Paulo: Fecomercio, 2014.

14

A INTERNACIONALIZAÇÃO
DO ESPAÇO POLÍTICO
NEOLIBERAL: UMA ANÁLISE
A PARTIR DA TRAJETÓRIA
DAS LIDERANÇAS DO VEM
PRA RUA E MOVIMENTO
BRASIL LIVRE

CAROLINE SCHERER

*Doutoranda do Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política da UFRGS. Bolsista Capes.
Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Elites,
Justiça e Poder Político (Nejup/UFRGS).
E-mail: scherer.caroline@gmail.com*

14.1 INTRODUÇÃO

Os grupos Vem Pra Rua e Movimento Brasil Livre foram notabilizados em estudos acadêmicos e veículos jornalísticos no período das manifestações pelo impeachment de Dilma Rousseff, tendo grande visibilidade entre os anos de 2014 e 2016 por serem os principais organizadores dos protestos contra o governo no período. Os grupos apresentavam estética nacionalista ao utilizarem as cores da bandeira nacional e o hino nacional nas manifestações contra o governo e em apoio à Operação Lava Jato, advogando a defesa de um ideal nacionalista e a intolerância à corrupção como base para organização de ações de protesto. Apesar da estética nacionalista, um olhar atento à trajetória dos fundadores dos grupos Vem Pra Rua e Movimento Brasil Livre mostra que estas estão longe de serem circunscritas ao espaço político doméstico. Antes, as lideranças dos grupos apresentam trajetória acadêmica e profissional internacionalizada, mobilizando recursos técnicos, intelectuais e organizativos oriundos de universidades, *think tanks* e empresas transnacionais, cuja sede está situada principalmente nos EUA.

O processo de internacionalização das lutas políticas e do campo do poder não é fenômeno recente. Dezalay e Garth (2002) apontam que, dos anos 1960 até os anos 2000, as lutas pelo poder se ampliam a partir da internacionalização do circuito acadêmico da área de Direito e Economia. Salas-Porras e Mourray (2017) mostram que *think tanks* têm moldado disputas políticas que se internacionalizam, constituindo espaço de articulação entre o campo acadêmico, político e empresarial. Engelmann (2009; 2012) aponta para a internacionalização do campo jurídico brasileiro e das elites que o compõem, ao passo que Engelmann e Menuzzi (2020a; 2020b) identificam a relação entre o período em que aparecem as ideias anticorrupção propagadas por *think tanks* estadunidenses e a Operação Lava Jato no Brasil. Rocha (2015) aponta o crescimento do número de *think tanks* neoliberais e conservadores no Brasil a partir dos anos 1980; e Baggio (2016) mostra como o *think tank* Atlas Network articula toda uma rede de ativismo e de *think tanks* neoliberais na América Latina, tendo Rocha (2019) demonstrado a centralidade dos *think tanks* para a formação da nova direita no Brasil.

Considerando a literatura sobre a internacionalização das elites e sobre a expansão do campo híbrido representado pelos *think tanks* estadunidenses no Brasil e na América Latina, questiono: pode-se afirmar que o espaço político da nova direita neoliberal brasileira é transnacional? Como se articula a transnacionalização desse espaço no Brasil? Quais são os espaços sociais pelos quais circulam os agentes que possibilitam a existência do espaço político neoliberal?

O estudo será conduzido por meio de prosopografia digital dos fundadores dos grupos Vem Pra Rua e Movimento Brasil Livre, organizadores de protestos pelo impeachment de Dilma Rousseff e contra a corrupção política e governamental ocorridos em capitais de todo o território nacional entre os anos de 2014 e 2016. A escolha dos grupos justifica-se por serem eles os mobilizadores de protestos vinculados aos *think tanks*¹ e às redes transnacionais de ativismo², promovendo ação política extrainstitucional situada no limiar da fronteira entre a política partidária, a difusão de doutrinas academicamente legitimadas e a defesa de interesses empresariais. Os protestos convocados por estes grupos foram os maiores já registrados em território nacional e constituíram fator fundamental para a derrubada de governo em 2016. Após a derrubada, há duas mudanças de governo – em 2016, a posse de Michel Temer como Presidente da República; em 2018, a eleição de Jair Bolsonaro – que resultam no direcionamento neoliberal do governo pela adoção de agenda econômica neoliberal, privatista. Entende-se que os protestos pelo impeachment foram legitimadores e propulsores das mudanças políticas posteriores, tendo como espaço de organização *think tanks* e centros de formação internacionais, sendo por isso seu período de ocorrência e as elites que os lideraram o tópico de investigação deste trabalho.

Este trabalho tem como objetivos (a) demonstrar como universidades, empresas, partidos políticos, *think tanks* e organizações diversas são articulados na formação de um espaço político neoliberal internacional no Brasil; (b) apresentar estudo acerca da trajetória acadêmica, política e profissional das lideranças fundadoras dos grupos Vem Pra Rua e Movimento Brasil Livre, identificando a relevância delas para a internacionalização do espaço político neoliberal; (c) demonstrar como a prosopografia digital pode ser utilizada no estudo de elites políticas, apontando direções no estudo de elites a partir de técnicas de pesquisa da sociologia digital.

Este trabalho justifica-se de três formas. Primeiro, na esfera das razões empíricas, o trabalho é relevante por oferecer recorte ainda não considerado nos estudos sobre os grupos Vem Pra Rua e Movimento Brasil Livre. Trabalhos apontando a interlocução dos grupos com *think tanks* e partidos políticos, assim como estudos acerca da constituição dos grupos e das manifestações contra o governo que estes organizaram, são diversos. Entretanto, estudo mais detido acerca das trajetórias dos líderes nacionais e o que estas trajetórias revelam acerca da constituição do espaço político neoliberal no Brasil ainda não foi feito.

¹ Katia Gerab Baggio (2016) mostra que os dirigentes do grupo Estudantes Pela Liberdade, articulador do Movimento Brasil Livre, tem fortes vínculos intelectuais, financeiros e organizativos com o *think tank* Atlas Network.

² Para maiores detalhes, ver Tarrow (2005) sobre ativismo transnacional, fenômeno atribuído à difusão global de ONGs, organizações internacionais e de novas tecnologias de informação e comunicação.

Segundo, sobre as razões teóricas, o estudo se justifica por tratar de atualização sobre o espaço político neoliberal levando em conta literatura recente acerca da internacionalização das elites e dos espaços políticos. A noção de campo político, originalmente cunhada por Bourdieu (2011), nunca foi explicitamente circunscrita ao campo nacional. Sapiro (2019) sugere que, por meio da internacionalização do campo intelectual, também pode ocorrer a internacionalização do campo político. O campo acadêmico e econômico, conforme apontado por Dezalay e Garth (2002) e Dezalay (2000), assim como o espaço de ação dos *think tanks*, conforme mostrado por Salas-Porras e Mourray (2017), é internacionalizado. Entretanto, há lacuna na literatura sobre as dinâmicas de internacionalização do espaço político neoliberal brasileiro, em especial de 2013 em diante. Este estudo preenche esta lacuna, sendo por isso relevante.

Terceiro, pelas razões metodológicas, o estudo é relevante por constituir atualização de um método de investigação já conhecido dos historiadores e cientistas políticos. Ao propor uma prosopografia digital, aplico um método de pesquisa consolidado às possibilidades de pesquisa abertas pela digitalização, fazendo uso de dados sobre carreira e trajetória disponíveis no formato digital. Este desenho de pesquisa abre espaço para que outros estudos utilizando esta metodologia possam ser realizados, contribuindo para a atualização metodológica na Ciência Política.

O estudo acima desenhado será apresentado da seguinte forma: na primeira seção, será abordada a base teórica que sustenta o trabalho, em que abordarei o conceito de campo político em Bourdieu e suas vias de internacionalização; na segunda seção, será abordada a prosopografia como método para estudo de elites e a prosopografia digital como método para a consecução deste trabalho de investigação; na terceira seção, serão abordados os resultados da pesquisa prosopográfica, relacionando as organizações envolvidas na trajetória dos indivíduos estudados às possibilidades de internacionalização do espaço político neoliberal. Por fim, nas conclusões, serão retomados aspectos sobre as trajetórias, universidades, empresas, *think tanks*, partidos e associações constituintes deste espaço, analisando como estas se articulam na internacionalização do campo.

14.2 FUNDAMENTOS: O CAMPO POLÍTICO INTERNACIONAL

O conceito de campo político é fundamentalmente explicado por Bourdieu (2011). De acordo com Bourdieu (2011), o campo político é um “pequeno mundo

social relativamente autônomo no interior do grande mundo social”. O campo é autônomo no sentido de que funciona de acordo com as próprias regras, as quais são válidas dentro do campo e definidas por ele. O campo político não é atemporal: ele é construção histórica, tendo suas instâncias sido forjadas por diversas experiências sociais. Bourdieu entende que no campo político encontram-se propriedades, relações, ações e processos que se encontram no macrocosmo social, mas que assumem forma particular dentro do microcosmo que é o campo.

Tendo as próprias regras, o campo político tem também as próprias divisões. A principal divisão que se estabelece é entre os sagrados e os profanos do campo, sendo os sagrados os especialistas que comandam o campo e os profanos os leigos, que não dominam o conjunto de regras, disposições e requisitos de acesso para tornarem-se dominantes. Os sagrados que Bourdieu (2011) aponta como dominantes no campo são, no caso do campo político, os políticos profissionais. Estes podem ser políticos eleitos, assessores parlamentares, jornalistas, entre outras ocupações. São critérios fundamentais de acesso ao campo político a educação e o tempo livre, sendo que o primeiro critério de acesso demanda determinada educação formal, e o segundo demanda disponibilidade de capital econômico suficiente para liberar-se das tarefas do mundo do trabalho. Trajetórias profissionais como as de advogado e jornalista costumam oferecer melhores condições para o ingresso no campo político, dado que demandam conhecimentos e oferecem rendimentos compatíveis aos requisitados para acesso ao campo político.

O campo político se relaciona com o campo intelectual e com o campo econômico, demandando recursos de ambos. Em *A Nobreza de Estado*, Bourdieu (1996) apresenta extensa pesquisa acerca da conversão de capital intelectual em poder político no caso dos altos burocratas e elites políticas e empresariais francesas. O autor mostra a relação existente entre escolarização, arranjos familiares, capital econômico e reprodução de elite e do campo do poder, arranjo que funciona no sentido de providenciar a reprodução social de uma elite reconhecida como nobreza de estado. O campo do poder vai além do campo político, englobando não apenas os políticos profissionais e as instituições típicas do campo político, mas também as elites burocráticas do campo econômico. Ainda que distintos, o campo político e o campo do poder estão relacionados.

Acerca da possibilidade de um campo ser internacional, Sapiro (2019) mostra que o campo cultural e intelectual é internacionalizado. A autora argumenta que Bourdieu jamais afirma em sua obra que um campo é estritamente nacional e apresenta estudo em que identifica o campo da cultura e o campo intelectual como internacionais, dado que as obras destes campos não são circunscritas aos espaços nacionais. Fazendo uma analogia ao campo político, pode-se dizer que este também tem aspectos de internacionalização, já que há períodos e habilidades que permitem que seus profissionais circulem internacionalmente e adquiram no ex-

terior conhecimentos fundamentais na construção do espaço político no próprio país. Dado que o próprio campo acadêmico é internacional, é perfeitamente considerável que o campo político, que guarda estreita relação com o campo intelectual, também possa internacionalizar-se³.

Valendo-se das categorias da sociologia de Bourdieu acerca do campo do poder na constituição deste, Garth e Dezalay (2000, 2002) escrevem sobre a internacionalização das disputas de poder na América Latina a partir da circulação internacional de elites provenientes dos cursos universitários de Direito e Economia. De acordo com os autores, a internacionalização desses campos de conhecimento ocorre na América Latina entre 1960 e 2000 por meio da exportação de economistas formados pela Universidade de Chicago e da circulação internacional de advogados da área de direitos humanos e direito empresarial. Sendo a disputa política uma disputa intelectual (Bourdieu, 2011), a internacionalização dos circuitos acadêmicos que formam os técnicos políticos que moldam o Estado na América Latina impacta as lutas pelo poder de estado, fazendo com que esta se torne uma disputa internacional entre advogados e economistas pelo campo do poder.

Após os anos 2000, estudos recentes apontam que a internacionalização do espaço político envolve ainda outros aspectos e organizações. Em trabalho sobre a ação política dos *think tanks* sobre a esfera da política global, Salas-Porras e Murray (2017) apontam que a emergência de *think tanks* na América Latina constitui a formação de um espaço político híbrido entre o campo empresarial, acadêmico e político, sendo este internacional por excelência, dado que os *think tanks* em grande parte dos casos não são criações próprias dos países latino-americanos, tampouco limitam-se a um só país. Camila Rocha (2015) mostra que a difusão de *think tanks* liberais pela América Latina é um fenômeno crescente desde os anos 1980, sendo o Brasil o segundo país com maior número de registro de *think tanks* do subcontinente.

Tem-se, assim, que os *think tanks* são espaços de articulação entre o campo acadêmico, o campo empresarial e o campo político, contribuindo para a difusão e legitimação de determinadas posições políticas e intelectuais junto à opinião pública – os leigos, conforme entendido por Bourdieu – e para a construção dessas posições junto a setores distintos da elite. A maioria dos *think tanks* existentes no mundo se situa no espaço neoliberal ou conservador (Rocha, 2015; Salas-Porras, Murray, 2017), tendo os primeiros *think tanks* sido fundados nos EUA e no Reino Unido e sofrido difusão internacional crescente a partir dos anos 1970, acentuada após a acentuação do processo de neoliberalização que ocorre a partir dos anos 1990.

³ Ideários políticos comumente estão sujeitos à difusão internacional. O comunismo e o liberalismo são bons exemplos de ideologias que se propagam internacionalmente por meio da circulação internacional de ideias e de elites políticas, tendo também em si o ideário da exportação. A respeito, ver Halliday (1999).

14.3 METODOLOGIA: A PROSOPOGRAFIA DIGITAL

A prosopografia é um método de investigação consolidado no campo de estudo da História. Consiste em um conjunto de técnicas que permite o estudo de biografias coletivas. De acordo com Stone (2011),

A prosopografia é a investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas. O método empregado constitui-se em estabelecer um universo a ser estudado e então investigar um conjunto de questões uniformes – a respeito de nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posição econômica herdada, lugar de residência, educação, tamanho e origem da riqueza pessoal, ocupação, religião, experiência em cargos e assim por diante. Os vários tipos de informações sobre os indivíduos no universo são então justapostos, combinados e examinados em busca de variáveis significativas. Eles são testados com o objetivo de encontrar tanto correlações internas quanto correlações com outras formas de comportamento ou ação.

Embora possa ser aplicada ao estudo de qualquer grupo, a prosopografia é útil aos cientistas políticos por permitir o estudo de grupos políticos tais como movimentos sociais, partidos políticos, associações empresariais e políticas, entre outros. A investigação sobre a trajetória desses grupos permite aferir a composição social de grupos políticos e a variação ou continuidade dos critérios para que se possa aceder a posições de mando em determinadas conjunturas (Heinz; Codato, 2015). O método permite identificar e estabelecer relações entre trajetórias e instituições pelas quais os indivíduos têm passagem, proporcionando que se estabeleçam quadros analíticos acerca dos diversos campos dentro dos quais se articulam os indivíduos em estudo.

Neste trabalho, a prosopografia digital é aplicada ao estudo da trajetória de cinco indivíduos que lideraram a organização das manifestações pelo impeachment de Dilma Rousseff entre 2014 e 2016. A definição de quais indivíduos representam a elite dos grupos Vem Pra Rua e Movimento Brasil Livre é feita considerando-se sua posição no campo do ativismo, visto que são estes indivíduos que ocupam posição de dirigentes nacionais na estrutura organizativa interna dos grupos de protesto e que ao mesmo tempo figuram como indivíduos que tomam as decisões de fundação e estruturação dos grupos.

Os fundadores e dirigentes nacionais do grupo Vem Pra Rua, Rogério Chquer e Colin Butterfield, são os dois mais relevantes e representativos dirigentes deste grupo. No período de realização das manifestações, o Vem Pra Rua tinha

uma estrutura de governança verticalizada e hierárquica que previa que cada unidade subnacional deveria seguir as decisões da direção nacional, centralizada nos dois indivíduos. Assim, pode-se afirmar a centralidade dos indivíduos no processo decisório do grupo e nas posições formais de mando.

O grupo Movimento Brasil Livre também tinha estrutura verticalizada no período, sendo seu processo decisório centralizado na direção nacional, com sede no escritório de São Paulo. Os três indivíduos fundadores, Felipe Melo França, Juliano Torres e Fábio Ostermann, são atuantes durante todo o período de manifestações pelo impeachment, sendo o último indivíduo dirigente nacional do MBL desde o início do funcionamento do grupo. Embora tenha havido sucessão na liderança nacional do MBL em 2015 com a incorporação de Kim Kataguiri e Renan Haas à direção nacional, foram escolhidos os três indivíduos fundadores do grupo para fins de estudo por eles também constarem como fundadores e dirigentes do grupo Estudantes Pela Liberdade, o qual dá origem ao grupo Movimento Brasil Livre. As lideranças incorporadas em 2015 à instância de direção nacional do MBL eram mais jovens e não figuravam em posições de mando em ambos os grupos, por esta razão tendo menos capacidade de influência e decisão que os fundadores originais.

Prosopografia digital é a aplicação dos métodos prosopográficos a bases de dados digitalmente disponíveis. A metodologia foi originalmente posta em prática por historiadores, que investigavam arquivos a fim de traçar biografias coletivas de determinados grupos. Atualmente, dados de mesmo tipo podem ser encontrados em outros meios a partir da digitalização de arquivos históricos, da disponibilidade de meios eletrônicos de informação (jornais, revistas) e das redes sociais. Estas últimas são fontes especialmente relevantes para a elaboração de uma prosopografia, já que disponibilizam informações acerca de histórico educacional e profissional de seus registrados de forma pública.

Na condução deste estudo foram coletadas as informações acerca de histórico acadêmico, político e profissional dos três fundadores iniciais do Movimento Brasil Livre e dos dois fundadores originais do grupo Vem Pra Rua. O perfil público dos indivíduos na rede social LinkedIn foi a principal fonte de dados do estudo. Os três fundadores do Movimento Brasil Livre dispunham de informações completas acerca de seu histórico profissional e acadêmico nos perfis disponíveis na rede social. Além das informações do perfil de rede social, também foram coletadas informações biográficas no website oficial de Rogério Chequer e no livro "Vem Pra Rua – A História do Movimento Popular que Mobilizou o Brasil", escrito pelos fundadores do mencionado grupo. O local de residência e circulação dos indivíduos foi identificado pelo perfil LinkedIn, pelas informações disponibilizadas no website oficial e no livro publicado e em análise de conteúdo de publicações da rede social

Instagram. As informações do LinkedIn foram coletadas em outubro de 2019; as informações do Instagram foram coletadas entre janeiro e dezembro de 2015.

14.4 A ARTICULAÇÃO INTERNACIONAL DO VEM PRA RUA E DO MOVIMENTO BRASIL LIVRE

14.4.1 GRUPO VEM PRA RUA: OS EMPRESÁRIOS NA POLÍTICA

O grupo Vem Pra Rua inicia suas atividades em 2014 tendo como objetivo interferir nos resultados da eleição presidencial daquele ano (Chequer; Butterfield, 2016). Seus dois fundadores principais, os executivos Rogério Chequer e Colin Butterfield, alegam que os efeitos das manifestações de 2013 sobre a popularidade do governo Dilma Rousseff (PT) foram fator de inspiração para ação política e fundação do Vem Pra Rua. Os principais motivos para a organização do grupo seriam protestar contra corrupção governamental, contra a alegada má gestão da economia nacional e em defesa da Operação Lava Jato. Os executivos iniciam as reuniões para organizar as atividades do Vem Pra Rua em 2014.

Rogério Chequer é bacharel em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo, curso que conclui em 1991. De 1992 a 1997, trabalha no Deutsche Bank. É transferido em 1997 para a filial do banco em Nova York, onde trabalha com análise de investimentos em mercados emergentes. Em 1999, funda com sócios a Discovery Capital, dedicada a investimentos financeiros em mercados emergentes. Em 2004, funda a gestora Atlas Capital Management, voltada à mesma atividade. Em 2010, deixa o mercado financeiro e ingressa no mercado de comunicação corporativa por meio da empresa SOAP, com atuação no Brasil e nos EUA. Em 2012, volta a residir em São Paulo. Em 2014, funda o grupo Vem Pra Rua com o sócio Rogério Chequer. Em 2017, torna-se colunista da Folha de São Paulo e afasta-se da direção do Vem Pra Rua e filia-se ao Partido Novo. Concorre a governador de São Paulo pelo partido em 2018.

Rogério Chequer tem notável carreira no setor financeiro e é formado pela universidade mais prestigiosa do Brasil. Tendo estudado em universidade de elite e desempenhado carreira de elite, tem o perfil típico do que Bourdieu (1996) reconhece ser a elite burocrática do campo econômico. O perfil denota um indivíduo sem atividade no campo político até seu envolvimento com o Vem Pra Rua em 2014. Fez carreira no setor financeiro, tendo circulação internacional em função

de sua opção de carreira. É após o abandono da carreira no setor financeiro e o ingresso no setor de comunicação corporativa que o agente adentra o campo político propriamente dito. É a partir protestos de 2014 a 2016 que o empresário ingressa no campo político. A despeito do sucesso em organizar mobilizações contra o governo, o executivo logra moderados resultados eleitorais, sendo por isso impossível a afirmação de que integra o campo dos profissionais da política.

O parceiro na fundação do Vem Pra Rua, Colin Butterfield é bacharel em Engenharia de Produção pela Boston University (EUA), curso que concluiu em 1995. É formado em Engenharia de Produção pela Universidade de São Paulo em 2002 por solicitação de revalidação de diploma. Completou em 2004 mestrado em Administração na The Tuck School of Business at Dartmouth, no Dartmouth College (EUA). Foi trainee do Banco Garantia entre 1995 e 1997, gerente comercial do Monitor Group entre 1997 e 1999, fundador das empresas Viajo.com e Decolar.com.br, onde trabalhou de 1999 a 2002, diretor da empresa Cargill de 2004 a 2007, chefe do escritório de investimentos do Bracor Investimentos Imobiliários de 2007 a 2010, presidente da Cosan Alimentos de 2010 a 2013, CEO da Radar SA de 2013 a 2016 e diretor de administração de recursos naturais da Harvard Management Company de 2016 até o momento. Participou das organizações Safe Kids Worldwide de 2005 a 2012, Endeavor de 1999 até o presente, The Tuck School of Business at Dartmouth de 2012-atual, Fundação Estudar de 2004 até o presente, e Enactus de 2012 a 2013. Além disso, foi dirigente nacional e fundador do grupo Vem Pra Rua. Residiu em São Paulo de 1995 a 2002, em Minneapolis de 2004 a 2007 e novamente em São Paulo a partir de 2007. Em 2016, torna a residir nos EUA, na cidade de Boston.

Colin Butterfield circula internacionalmente já no período da graduação, quando se gradua em Engenharia de Produção pela Universidade de Boston (EUA). Com carreira em empresas transnacionais, articula conhecimentos do campo acadêmico e do campo econômico em sua trajetória. Também é parte do que Bourdieu (1996) identifica como elite burocrática do campo econômico, sendo difícil a associação do indivíduo a um país ou nacionalidade específica dada a frequente circulação internacional e a formação nos EUA já na graduação. Sua ação no campo do ativismo político se dá inicialmente quando se envolve na mobilização de protestos em 2007 contra o governo Lula, àquela época por e-mail. Adotando os motes “Fora Lula”, “Lula Ladrão” e “Cansei!”, a campanha organizada pelo executivo falha em massificar-se. É em 2014, com a organização do Vem Pra Rua, que o indivíduo tem ação política notável. Nota-se que a ação de Butterfield no campo político é pontual, restringindo-se à organização de ação política extrainstitucional. Não se filia a partidos políticos e deixa o Brasil logo que findos os protestos do ciclo 2014-2016. Seu envolvimento político ocorre em um enquadramento internacional, mas o indivíduo não integra o grupo de profissionais da

política que normalmente estruturam o campo. Ainda que tenha trajetória acadêmica e profissional no país norteamericano, o indivíduo não tem ação política registrada nos EUA.

Até aqui, constrói-se que um campo econômico internacionalizado em articulação com a circulação internacional acadêmica provê aos indivíduos uma trajetória que lhes permite mobilizar recursos de campos distintos do político na construção deste. Na próxima seção, será abordada a constituição do grupo Movimento Brasil Livre e a sua relação com outros espaços internacionalizados.

14.4.2 GRUPO MOVIMENTO BRASIL LIVRE: OS POLÍTICOS DE *THINK TANKS*

O Movimento Brasil Livre (MBL) inicia suas atividades a partir do ciclo de protestos de 2013. Em junho de 2013, Fábio Ostermann, que em 2014 e 2015 integra a direção nacional do Movimento Brasil Livre, com sede em São Paulo, participa das manifestações tendo como objetivo atingir negativamente o governo federal. Além dele, Juliano Torres, então diretor executivo do grupo Estudantes Pela Liberdade, e Felipe Melo França, então conselheiro executivo do mesmo grupo, fundam o MBL. Em entrevista à Agência Pública em 2015, Juliano Torres declara:

"Quando teve os protestos em 2013 pelo Passe Livre, vários membros do Estudantes pela Liberdade queriam participar, só que, como a gente recebe recursos de organizações como a Atlas e a Students for Liberty, por uma questão de imposto de renda lá, eles não podem desenvolver atividades políticas. Então a gente falou: 'Os membros do EPL podem participar como pessoas físicas, mas não como organização para evitar problemas. Aí a gente resolveu criar uma marca, não era uma organização, era só uma marca para a gente se vender nas manifestações como Movimento Brasil Livre. Então juntou eu, Fábio [Ostermann], juntou o Felipe França, que é de Recife e São Paulo, mais umas quatro, cinco pessoas, criamos o logo, a campanha de Facebook. E aí acabaram as manifestações, acabou o projeto. E a gente estava procurando alguém para assumir, já tinha mais de 10 mil *likes* na página, panfletos. E aí a gente encontrou o Kim [Kataguiri] e o Renan [Haas], que afinal deram uma guinada incrível no movimento com as passeatas contra a Dilma e coisas do tipo. Inclusive, o Kim é membro da EPL, então ele foi treinado pela EPL também. E boa parte dos organizadores locais são membros do EPL. Eles atuam como integrantes do Movimento Brasil Livre, mas foram treinados pela gente, em cursos de liderança." (Amaral, 2015).

Essa declaração é importante pois indica quem são as lideranças originais do MBL, denotando também quem toma as principais decisões do período de mais intensa atividade do grupo na organização de manifestações contra o go-

verno federal. Durante o primeiro semestre de 2015, Fábio Ostermann leciona na Faculdade Integrada Campos Salles, período em que assume as atividades de coordenação nacional do MBL. Neste período, o dirigente gaúcho reside na cidade de São Paulo e trabalha no escritório que serve de sede nacional do MBL. É neste período que é realizada a transição na liderança nacional do MBL, posteriormente assumida por Kim Kataguiri e Renan Haas. Observa-se que os novos dirigentes são treinados em liderança em cursos do Estudantes Pela Liberdade organizados pelos fundadores, o que denota que os três primeiros membros ocupam a posição de mentores intelectuais do grupo. O ponto retoma a consideração de Bourdieu (2011) sobre o papel dos antigos políticos em socializar os novos, permitindo a reprodução dos dominantes dentro do campo político.

O indivíduo Felipe Melo França conclui a graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco em 2012. Faz pós-graduação em Rule of Law and Fundamental Rights pelo Theodor-Heuss-Akademie der Friedrich Naumann Stiftung, curso que conclui em 2014, e participa do The Global Competitiveness Leadership Executive Program da Georgetown University (EUA) em 2015. Sua trajetória profissional deu-se principalmente no setor de advocacia e política profissional, tendo passagem pela Amcham em 2008, Coelho & Dalle Advogados de 2009 a 2010, Urbano Vitalino Advogados de 2010 a 2011, LTA Auditoria de 2012 a 2015, e Zolvía de 2015 a 2017. A partir de 2017, assume carreira profissional na política, sendo Assessor Parlamentar do Deputado Federal Luciano Bivar (PSL) entre 2017 e 2018 e Coordenador de Gabinete do Deputado Federal Vinicius Poit (NOVO) em 2019. Participa como fundador do Movimento Brasil Livre, é dirigente do Partido Social Liberal e posteriormente do Partido Novo. É dirigente do Estudantes Pela Liberdade e do grupo Livres entre 2012 e 2013, dirigente do Instituto Cidadania Digital em 2019 e dirigente da Associação Brasileira de Criptomonedas entre 2018 e 2019. Seus locais de residência são Recife, São Paulo e Brasília, com períodos de residência em Washington (capital dos EUA), Alemanha e Suíça durante os períodos em que realizou cursos de pós-graduação e atividades profissionais nos três países.

Este indivíduo é parte da elite em razão de sua formação acadêmica, de sua circulação internacional propiciada pelo envolvimento com *think tanks* e de sua posterior inserção no campo político nacional. Sem carreira notável no setor privado, pode-se dizer que está entre os profissionais da política, dado que logra sucesso em tornar-se dirigente de grupos políticos universitários como o Estudantes Pela Liberdade, em fazer-se assessor parlamentar e em dirigir associações e grupos políticos diversos. Residente de Recife, capital periférica no circuito nacional, o indivíduo deve a carreira política ao envolvimento com organizações internacionais. É interessante notar como, neste caso, a circulação internacional faz-se fundamental no posicionamento do indivíduo no campo da elite nacional,

gado que apenas por formação, trajetória profissional e local de residência esta posição não estaria assegurada. Aqui, há um indivíduo que de fato articula um espaço político internacional, dada a importação das pautas políticas defendidas posteriormente em associações direcionadas à sociedade civil – além do já citado Estudantes Pela Liberdade.

O indivíduo Juliano Torres é formado em Publicidade pela Faculdade Pitágoras. Conclui o curso em 2012 e em 2014 conclui especialização em Think Tank Management pela Atlas Leadership Academy. Sua trajetória profissional deu-se essencialmente no setor de *think tanks*, tendo trabalhado na Objetivo Planejamento Ltda. de 2011 a 2012; no The Seasteading Institute como embaixador de 2012 a 2013; no Students for Liberty como membro do Conselho Internacional de 2013 a 2014 e Brazilian Programs Director entre 2014 e 2016; no FITIBANK de 2016 a 2017 e na empresa Dalos a partir de 2017 até o momento de escrita deste artigo. Foi fundador do Movimento Brasil Livre, dirigente do Partido Libertários de 2009 a 2015 e é membro do Partido Novo de 2015 em diante. Participou das organizações Estudantes Pela Liberdade de 2012 a 2018 membro do Conselho Executivo e foi membro do Conselho Nacional de Entidades. Reside em Belo Horizonte, tendo períodos de visita e residência em Washington entre 2013 e 2016.

Juliano Torres é um agente que não pode ser considerado dominante no campo acadêmico, no campo econômico ou no campo político. Reside em Belo Horizonte, capital importante no cenário nacional, mas periférica em relação a São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Formado em Publicidade pela Faculdade Pitágoras, pelo critério acadêmico não figura como elite nacional ou regional por não ter frequentado universidade de elite. As mais altas posições que ocupa são em *think tanks* situados nos EUA e na direção do Movimento Brasil Livre, cuja origem deve-se à ação política de *think tanks*. Ocupa posições de direção local no Partido Libertários e no Partido Novo, mas não logra eleição ou cargos importantes em mandatos ou no estado. Pela pós-graduação em gestão de *think tanks*, figura como elite apenas no campo específico dos *think tanks* e do ativismo. É dominante no campo do ativismo em momento particular, quando este está sob forte influência dos *think tanks* liberais.

Fábio de Maia Ostermann, também fundador do Movimento Brasil Livre, é formado em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, curso que conclui em 2008. De 2011 a 2014, realizou mestrado acadêmico na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul em Ciências Sociais. Em 2009, participou do Global Competitiveness Leadership Program da Georgetown University, ano em que também foi estagiário da Atlas Economic Research Foundation e em que foi Koch Summer Fellow. De 2008 a 2011, foi estudante de graduação em Ciências Econômicas pela mesma universidade, curso superior que não concluiu; no mes-

mo período, de janeiro de 2010 a julho de 2010, foi Diretor Executivo do Instituto Liberdade, sendo também curador do XXIV Fórum da Liberdade entre dezembro de 2010 e abril de 2011. Ainda em 2011, Ostermann foi diretor de formação do Instituto de Estudos Empresariais, função que desempenhou até abril de 2012; em 2013, foi conselheiro fiscal da mesma organização, função que desempenha entre maio de 2013 e abril de 2014. Também foi representante do Brasil junto à Associação Íbero-Americana de Liderança para a competitividade de novembro de 2011 a dezembro de 2012, a iniciativa da Georgetown University, com sede em Washington. De maio de 2012 a fevereiro de 2013, foi gerente de relações institucionais do Instituto Ordem Livre, do qual passa a ser Diretor Executivo de março de 2013 a fevereiro de 2014. Também foi Presidente do Conselho Executivo do Estudantes Pela Liberdade de março de 2012 a novembro de 2013, além de ter sido Advisory Board Member do EPL entre maio de 2012 e fevereiro de 2014. De fevereiro de 2014 a fevereiro de 2015, é diretor de relações institucionais do Instituto Liberal. Em 2016, é candidato à prefeitura de Porto Alegre pelo Partido Social Liberal, do qual é presidente estadual no Rio Grande do Sul de maio de 2016 a janeiro de 2018. Em 2018, é eleito Deputado Estadual pelo Partido Novo no Rio Grande do Sul, mandato que exerce em 2019.

O último indivíduo analisado é egresso de uma escola de elite, dado que se gradua em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, universidade com considerável reconhecimento acadêmico nacional. Residente de Porto Alegre, capital periférica em relação a São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, inexistente trajetória profissional notável do indivíduo no campo econômico. A circulação internacional ocorre por meio da participação em *think tanks*, que lhe propiciam a formação no exterior. Os mais altos postos ocupados pelo fundador do Movimento Brasil Livre dão-se em *think tanks* regionais, como o Instituto de Estudos Empresariais, ou internacionais, como o Koch Institute. No âmbito político, logra ser presidente estadual do PSL e elege-se deputado estadual em 2018 pelo Partido Novo. Assim, pode-se dizer que figura como dominante no campo político por formação acadêmica e por trajetória política, embora circunscrito ao cenário político regional durante a maior parte de sua trajetória. É apenas no período de organização das manifestações contra o governo, em 2014 e 2015, que o indivíduo tem alcance nacional a partir de sua ação política, dado que dirige o Movimento Brasil Livre a partir do escritório nacional em São Paulo. O agente é um articulador da internacionalização do espaço político neoliberal entre 2014 e 2016, sendo um político profissional que logra carreira na vinculação de sua ação política junto a *think tanks*. Na próxima seção, será analisada a articulação entre as lideranças dos dois grupos e o papel dos agentes com formação política internacional na articulação política do espaço neoliberal.

14.4.3 A ARTICULAÇÃO ENTRE OS GRUPOS: ENCONTROS ENTRE TRAJETÓRIAS INTERNACIONAIS

O Vem Pra Rua e o Movimento Brasil Livre, ainda que formados em conjuntura semelhante, não são idênticos. Da análise de perfil de seus fundadores, nota-se que o primeiro grupo tem perfil de elite do campo econômico, empresarial, ao passo que o segundo tem perfil de elite do campo político e de ativismo. As trajetórias dos indivíduos, distintas, mostram que existe a articulação de setores das elites do campo econômico e político, a qual tem como momento e ponto de encontro os protestos pela derrubada do governo, contra a corrupção política e a favor da Operação Lava Jato.

No livro “Vem Pra Rua: A História do Movimento Popular que mobilizou o Brasil”, os dirigentes do grupo narram que não estavam convencidos a organizar ações de protesto em oposição à eleição de Dilma Rousseff no início de 2015. Tampouco estavam convencidos da defesa do impeachment. Por outro lado, os ativistas do MBL foram defensores do impeachment desde as primeiras manifestações de 2015, conquistando a aderência do VPR durante o processo de organização delas. Os ativistas do MBL também foram fundamentais na definição do calendário de protestos. Chequer e Butterfield narram que, durante o período de organização de manifestações e de contato com os dirigentes do grupo Movimento Brasil Livre, foram convencidos a mobilizar manifestações que tinham como pauta não só a oposição à corrupção e o apoio à Operação Lava Jato, mas também o impeachment.

O fato de que os dirigentes do MBL, políticos e ativistas profissionais fortemente vinculados ao campo de *think tanks*, realizam o trabalho de convencimento de outro grupo de protesto centralmente localizado no território nacional denota que as estruturas transnacionais de poder pautaram o ciclo político e o campo político neoliberal no Brasil entre 2014 e 2016. Os agentes com formação política e acadêmica atribuída aos *think tanks* propiciaram os espaços de encontro político entre as diferentes lideranças, sendo que por isso considera-se que o espaço político neoliberal tem sua internacionalização notabilizada e intensificada durante a vigência dos protestos.

Tecnologias de informação e comunicação que têm como sede jurídica e de processamento de dados os EUA – especificamente, as redes sociais Facebook e WhatsApp – foram utilizadas como estruturas de mobilização dos protestos pelo impeachment. Foram, também, ponto fundamental na comunicação e articulação entre os agentes e seu público. Este aspecto aponta que o uso de tecnologias de comunicação de caráter internacional são um ponto adicional na internacionalização do espaço político neoliberal, sendo constituinte, junto à circulação internacional dos agentes, da dinâmica recente de internacionalização do espaço neoliberal.

14.5 CONCLUSÕES

Este trabalho foi norteado por questões acerca da internalização do campo político neoliberal no Brasil. Questionei inicialmente quais as dinâmicas da internacionalização do espaço político neoliberal e como elas se articularam com outros campos do espaço social mais amplo. O quadro analítico abaixo sumariza os diferentes campos envolvidos no processo de internacionalização do espaço político neoliberal entre 2014 e 2016, identificando na trajetória dos agentes estudados recursos do campo acadêmico, econômico e de *think tanks*, ONGs e fundações.

Quadro 1 – Campos e Organizações

CAMPO ACADÊMICO	Universidade de São Paulo, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Universidade Federal de Pernambuco, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade Pitágoras, Boston University, Dartmouth College, Georgetown University, Faculdades Integradas Campos Salles, The Tuck School of Business at Dartmouth.
CAMPO ECONÔMICO	Amcham, Deutsche Bank, Discovery Capital, Atlas Capital Management, SOAP, Banco Garantia, Monitor Group, Viajo.com e Decolar.com.br, Cargill, Bancor Investimentos Imobiliários, Cosan SA, Harvard Management Company, Objetivo Planejamento Ltda., FITIBANK, Dalos, LTA Auditoria, Zolvia.
CAMPO POLÍTICO	Partido Social Liberal, Partido Libertários, Partido Novo.
CAMPO DOS THINK TANKS, ONGS E FUNDAÇÕES	Fundação Estudar, Students for Liberty, Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua, Instituto Liberal, Centro de Liderança Pública, Enactus, Estudantes Pela Liberdade, LIVRES, Fórum da Liberdade, Associação Íbero-Americana de Liderança para a Competitividade, Instituto de Estudos Empresariais, Atlas Economic Research Foundation, Fórum da Liberdade, Instituto Ordem Livre, Atlas Leadership Academy, Theodor-Heuss-Akademie do Friedrich Naumann Stiftung, Safe Kids Worldwide, Endeavor, The Seasteading Institute.

Fonte: LinkedIn dos indivíduos, website pessoal e produção bibliográfica dos autores. Elaboração própria.

Os campos identificados e as instituições constituintes das trajetórias mostram que há articulação entre diferentes campos já internacionalizados na composição de um espaço político neoliberal transnacional. Uma série de organizações

do circuito nacional e internacional fornecem recursos intelectuais e organizativos para as lideranças construir sua ação política, contribuindo para que o campo supere a dimensão nacional. Do quadro, nota-se o pequeno peso que os partidos políticos têm em toda a articulação do espaço neoliberal: ainda que partidos sejam essenciais para concorrer em eleições, a trajetória dos agentes ocorre fundamentalmente em empresas transnacionais ou em *think tanks*, tendo a ação junto a partidos um caráter acessório na trajetória das lideranças.

Fundamentalmente, há duas vias pelas quais as lideranças dos grupos mobilizam recursos internacionais em suas trajetórias: por meio de trajetória profissional no exterior ou no Brasil em empresas transnacionais e por meio da circulação internacional no campo acadêmico, que ocorre em universidades situadas nos EUA. Daí, e considerando que os indivíduos apenas atuam politicamente no Brasil a despeito de sua circulação nos EUA, nota-se que o campo é internacionalmente organizado no sentido EUA-Brasil – os brasileiros mobilizam recursos adquiridos no exterior e munidos deles moldam o espaço político neoliberal no Brasil, e não o oposto. As tecnologias de informação e comunicação utilizada também provêm e são controladas a partir dos EUA.

Consideradas as semelhanças, a análise dos perfis e trajetórias dos cinco indivíduos selecionados mostra que existem semelhanças e diferenças entre os dois grupos. O grupo Vem Pra Rua tem dirigentes formados em Engenharia na USP, sendo ambos formados no início até meados dos anos 1990. Apresentam trajetória acadêmica nos EUA e trajetória profissional em empresas multinacionais estadunidenses e europeias do setor financeiro e do agronegócio. Um dos indivíduos residiu por 15 anos nos EUA, país onde trabalhou no setor financeiro. Pelo curso de graduação concluído e pela trajetória profissional, depreende-se que o perfil desses indivíduos é alinhado ao que Bourdieu (1996) apresenta como sendo o perfil da elite empresarial. O perfil mostra que estes indivíduos têm uma trajetória transnacional em função de sua atividade econômica, a qual está associada à trajetória acadêmica. Findo o ciclo de protestos que originou o grupo, um dos indivíduos deixa o país e segue carreira na Harvard Management Company nos EUA, ao passo que o outro se dedica, no Brasil, a iniciativas empresariais próprias e ao Partido Novo.

A trajetória dos indivíduos dirigentes do grupo Movimento Brasil Livre denota um perfil distinto do outro grupo em análise. São formados em Direito e Publicidade entre 2008 e 2012 na UFRGS, UFPE e Faculdade Pitágoras, duas delas universidades de excelência acadêmica mas alheias ao principal circuito acadêmico nacional, o eixo São Paulo-Rio de Janeiro. Sua trajetória profissional ocorre em associações, *think tanks*, partidos políticos, escritórios de advocacia e instituições de ensino. A internacionalização das trajetórias ocorre por meio de cursos de

pós-graduação no exterior, vinculados ao circuito dos *think tanks*, ou por meio de trabalho nestes *think tanks*. Após o ciclo de protestos que dá origem ao grupo, os três membros mantêm atuação partidária, sendo que dois assumem mandatos ou cargos vinculados a mandatos parlamentares. Os três indivíduos assumem postos de direção nas burocracias partidárias do Partido Social Liberal até as eleições de 2018, fazendo a transição para o Partido Novo naquele ano. Esses indivíduos apresentam perfil de profissionais do campo político, consistindo em sua elite burocrática e intelectual. O perfil é condizente com o que Bourdieu (2011) aponta ser o do político profissional, sendo também condizente ao que o autor aponta ser o da nobreza de estado (Bourdieu, 1996). Este perfil também é condizente com o que Dezalay e Garth (2002) identificam ser o dos técnicos políticos envolvidos na internacionalização das lutas pelo poder de estado.

O estudo realizado aponta que a internacionalização do espaço político neoliberal no Brasil ocorre a partir de dois eixos, os quais: a internacionalização do campo econômico e acadêmico – e dos profissionais que constituem estes campos (Dezalay; Garth, 2000). O campo econômico passa por processo de transnacionalização desde os anos 1970 com a expansão das grandes multinacionais americanas e europeias para o Brasil, que se instalam especialmente na região de São Paulo e retratam o fenômeno da globalização econômica. O campo acadêmico, conforme tratado por Dezalay e Garth (2002), também se transnacionaliza no mesmo período a partir da formação de técnicos políticos latinoamericanos nos EUA, seja no campo das ciências econômicas com os Chicago Boys, seja no campo do direito com o treinamento de advogados de direitos humanos e direito empresarial em universidades estadunidenses.

A novidade que a trajetória dos indivíduos aponta é a costura entre os processos de internacionalização dos dois campos por meio dos *think tanks* e das ações políticas promovidas por essas organizações. O que se revela a partir do estudo conduzido é que os indivíduos líderes de organizações que mobilizaram protestos contra o governo, contra corrupção e em apoio à Operação Lava Jato no Brasil entre 2014 e 2016 são os constituintes deste híbrido: sendo executivos de empresas transnacionais, ativistas e políticos com circulação internacional, os agentes têm a oportunidade de encontro a partir de protestos contra o governo organizados com base em treinamento previamente adquirido via formação política em *think tanks*.

Os protestos contra a corrupção e contra o governo no período pós-eleitoral, em 2014 e 2015, foram ponto de encontro extrainstitucional das elites burocráticas do campo econômico, do ativismo e dos *think tanks*. O espaço político neoliberal que se forma a partir daí, agregando as elites burocráticas do campo econômico e do ativismo, é estruturado a partir de *think tanks*. Os *think tanks* oferecem aos agentes a estrutura cognitiva (Bourdieu, 2014) e o espaço de socialização

para a posterior ação política, oferecendo também condições materiais para essa ação. Assim, os *think tanks* demonstram ser importantes estruturadores do espaço político neoliberal brasileiro no período em que se dão as trajetórias consideradas, funcionando como centros de formação de políticos profissionais que posteriormente incorporarão a burocracia pública eleita e os dirigentes de organizações e fundações acadêmicas e políticas.

A tônica internacional do campo, já sugerida se verificada a trajetória profissional dos indivíduos líderes do grupo Vem Pra Rua, é acentuada a partir da ação política dos agentes vinculados a *think tanks* estadunidenses, dirigentes do Movimento Brasil Livre. Sua ação é fundamental na estruturação e reprodução do campo, seja por meio da assunção de responsabilidades partidárias, seja por meio da responsabilização pelas tarefas de educação política e acadêmica das gerações de futuras lideranças. Considerando que o ideário propagado pelos agentes vinculados a *think tanks* é importado dos EUA, pode-se dizer que os *think tanks* são as estruturas transnacionais que em grande definem a dinâmica do campo político neoliberal brasileiro entre 2014 e 2016.

Investigações futuras são necessárias para aferir em que medida o campo político neoliberal no Brasil é internacionalizado em período anterior e posterior ao ciclo de protestos pós-eleitorais. O presente trabalho aponta, em todo caso, que houve no Brasil a estruturação do campo político neoliberal a partir dos *think tanks* entre 2014 e 2016, envolvendo um campo econômico e trajetórias profissionais internacionalizadas. As interações e articulações internacionais entre esses dois campos devem ser o foco de futuras pesquisas a fim de que se encontre regularidades e irregularidades e as próprias estruturas constitutivas do espaço político neoliberal. Maiores estudos sobre a constituição das redes sociais Facebook e WhatsApp como estruturas transnacionais de poder e seu papel na organização do campo político neoliberal também são necessários.

REFERÊNCIAS

AMARAL, M. A nova roupa da direita. *Agência Pública*, São Paulo, 23 jun. 2015. Disponível em: <http://apublica.org/2015/06/a-nova-roupa-da-direita/>. Acesso em: 29 out. 2020.

BAGGIO, K. G. Conexões ultraliberais nas Américas: o think tank norte-americano Atlas Network e suas vinculações com organizações latino-americanas. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISADORES E PROFESSORES DE HISTÓRIA DAS AMÉRICAS, XII., 2016, Campo Grande. *Anais [...]*. Campo Grande: ANPHLAC, 2016.

BOURDIEU, P. O campo político. *Revista Brasileira Ciência Política*, Brasília, n. 5, p. 193-216, jul. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522011000100008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 out. 2019.

BOURDIEU, P. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France (1989-92)*. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

BOURDIEU, P. *The State Nobility: Elite Schools in the Field of Power*. Cambridge: Polity Press, 1996.

CHEQUER, R.; BUTTERFIELD, C. *Vem Pra Rua: a história do movimento popular que mobilizou o Brasil*. Edição do Kindle. São Paulo: Matrix, 2016.

CODATO, A. Metodologias para a identificação de elites: três exemplos clássicos. In: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (org.). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. A dolarização do conhecimento técnico profissional e do Estado: processos transnacionais e questões de legitimação na transformação do Estado, 1960-2000. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 163-176, jun. 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000200009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 oct. 2020.

DEZALAY, Y.; GARTH, B. *La Internacionalización de las Luchas por el Poder*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2002.

ENGELMANN, F.; MENUZZI, E. The Internationalization of the Brazilian Public Prosecutor's Office: Anti-Corruption and Corporate Investments in the 2000s. *Brazilian Political Science Review*, v. 14, p. 1-35, 2020a.

ENGELMANN, F. Globalização e poder de estado: circulação internacional de elites e hierarquias do campo jurídico brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, p. 487-516, 2012.

ENGELMANN, F. Les études à l'étranger des juristes brésiliens: effets en retour d'un passage obligé. *Cahiers de la Recherche sur L'Éducation et les Savoirs*, v. 1, p. 1, 2009.

MENUZZI, E. M.; ENGELMANN, F. Elites jurídicas e relações internacionais: Wilson Center e agenda anticorrupção do Judiciário brasileiro. *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 11, n. 54, 105-122, 2020b.

HALLIDAY, F. *Revolution and World Politics: The rise and fall of the sixth great power*. Durham: Duke Univ. Press, 1999.

HARVEY, D. *A Brief History of Neoliberalism*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2007.

HEINZ, F.; CODATO, A. A prosopografia explicada para cientistas políticos. In: PERISSINOTTO, R.; CODATO, A. (org.). *Como estudar elites*. Curitiba: Editora UFPR, 2015.

MILLS, C. W. *The Power Elite*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

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

ROCHA, C. Direitas em rede: think tanks de direita na América Latina. In: VELASCO E CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (org.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

ROCHA, C. 'Menos Marx, mais Mises': uma gênese da nova direita brasileira (2006-2018). 2019. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

SAPIRO, G.; STELLA, M. A noção de campo de uma perspectiva transnacional. *Plural*, v. 26, n. 1, p. 233-265, 12 jul. 2019.

STONE, L. Prosopografia. *Revista Sociologia Política* [online], 2011, v. 19, n. 39, p.115-137.

TARROW, S. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TELLES, H. S. A Direita Vai às Ruas: o antipetismo, a corrupção e democracia nos protestos antigoverno. *Ponto e Vírgula*, São Paulo, n. 19, p. 97-125, jan./jun. 2016. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/29895/20746>. Acesso em: 24 out. 2019.

VELASCO E CRUZ, S.; KAYSEL, A.; CODAS, G.; (org.). *Direita, volver! O retorno da direita e o ciclo político brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

Chaparral Pro 10 pt
Off set 75 g/m²
Gráfica UFRGS

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – admeditora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Luciane Delani • Editoração: Lucas Ferreira de Andrade (Coordenador), Clarissa Felkl Prevedello, Marleni Matte e Rafael Menezes Luz • Administração: Aline Vasconcelos da Silveira, Cláudio Oliveira Rios, Fernanda Kautzmann, Gabriela Azevedo, Heloísa Polese Machado, Jaqueline Trombin e Laerte Balbinot Dias

As operações de “combate à corrupção” estiveram no centro de diversas crises políticas no Brasil das últimas décadas. A sucessão de escândalos políticos derrubou ministros, circundou o processo de impeachment de 2016 e mobilizou grupos sociais em torno de versões do conservadorismo político ancorados na retórica autoritária. Nesse quadro, as reconfigurações no jogo político estendem-se para as relações entre o espaço da justiça e o poder político, em especial, para o protagonismo político-judicial que se firmou desde o final do regime militar.

Desde a década de 1990, a luta anticorrupção se tornou uma bandeira internacional impulsionada por organizações que promovem ideias e modelos de boa governança. Adquiriu força normativa em convenções e grupos de trabalho da ONU, da OCDE e outros organismos que contribuíram para induzir a produção de leis nacionais. As condições de sucesso na mobilização e tradução dessa retórica no espaço nacional, em diferentes países, tem nos agentes judiciais um aliado central.

No caso brasileiro, a via aberta pela conexão dos agentes judiciais com o espaço internacional em busca de incrementar ganhos corporativos é um dos eixos centrais para compreender esse processo e seu potencial de reconfigurar as relações entre a justiça e o espaço político. Entre os objetivos centrais desse livro está a análise das diversas dimensões estruturais envolvidas nessa dinâmica. Ao transpor os efeitos da conjuntura política busca-se impulsionar novas agendas de pesquisa sobre a as conexões internacionais das elites jurídicas nacionais e sua relação com as reconfigurações dos jogos políticos.

// **CEGOV** TRANSFORMANDO A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA //

O Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) busca realizar pesquisas e estudos aplicados sobre a articulação e o fortalecimento da relação entre capacidade estatal e democracia. Nesse sentido, a coleção de livros *Transformando a Administração Pública* tem o intuito de publicizar e destacar o posicionamento da universidade pública no desenvolvimento e aperfeiçoamento da administração pública brasileira.

